



Buenos Aires, 19 de Enero de 2022

Expte:

Recomendación para la implementación de la “Ley Nacional de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia” para mujeres y personas gestantes encarceladas o bajo medidas alternativas a la prisión y los niños y las niñas en la primera infancia con madres detenidas.

VISTO

La Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (Ley 27.611) que tiene por objeto “fortalecer el cuidado integral de la salud y la vida de las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y las niñas en la primera infancia (...) con el fin de reducir la mortalidad, la mal nutrición y la desnutrición, proteger y estimular los vínculos tempranos, el desarrollo físico y emocional y la salud de manera integral, y prevenir la violencia” (art. 1).

El Decreto 515/2021 que considera que “el embarazo y los primeros MIL (1000) días de vida constituyen en sí mismos momentos críticos para el desarrollo de las personas, considerando que durante ese período ocurre la mayor aceleración de crecimiento y la más intensa adquisición de funciones progresivas e integradas en las personas”.

Y, por último, el interés de esta Procuración por visibilizar la situación de las mujeres y personas gestantes encarceladas y los niños y las niñas cuyas madres están detenidas o conviven con ellas en las unidades carcelarias o bajo medidas alternativas a la prisión.

RESULTA

Que esta PPN ha puesto especial interés a la situación particular de las mujeres y personas gestantes encarceladas o bajo medidas alternativas a la prisión, así como también a la promoción del fortalecimiento del vínculo materno filial a través de medidas y políticas públicas respetuosas de los derechos de las mujeres y los niños y niñas.

Que esta PPN ha reforzado en los últimos años una línea de trabajo focalizada en la visibilización de la situación de los niños, las niñas y adolescentes con referentes privados de libertad y sus necesidades específicas.

Que el encarcelamiento de un familiar implica un fuerte impacto sobre el grupo familiar, más aún, en el caso de mujeres y personas gestantes, así como también en los niños y niñas. Atender a este impacto diferencial es fundamental desde una perspectiva de género y derechos humanos, pero también en línea con la implementación de políticas de seguridad democráticas y de inclusión social.

Que resulta necesario elaborar políticas públicas, integrales e interseccionales, que incluyan a todos los niveles del Estado.

Que la ley 27.611, sancionada en el año 2021 por el Congreso de la Nación, busca la integralidad de las políticas públicas dirigidas a las mujeres y personas gestantes y a la primera infancia, y contiene dentro de sus principios rectores: la articulación y coordinación de los distintos organismos competentes en las políticas públicas dirigidas a la primera infancia hasta los tres años; la simplificación de los trámites necesarios para el acceso a los derechos de la seguridad social; el diseño de políticas públicas que brinden la asistencia y el acompañamiento adecuado para que las familias puedan asumir sus responsabilidades de cuidados integrales de la salud; el acceso a la información y a la capacitación para el ejercicio de derechos; entre otras (art. 3).

Que en miras de lograr esta integralidad e interseccionalidad es necesario contemplar a todos los grupos especialmente vulnerados, inclusive aquellos que se encuentran en contacto con el sistema penal.

Que, en este sentido, es de interés de esta PPN que se incorpore la situación de las mujeres y personas gestantes encarceladas o bajo medidas alternativas a la prisión y de los niños y niñas con madres detenidas encarceladas o que conviven con ellas en prisión o bajo medidas alternativas a la prisión.

Que su adecuada difusión e implementación sobre las mujeres y personas gestantes en contacto con el sistema penal es una manera de restar dificultades que suelen afrontar en este ámbito para conocer y ejercer sus derechos respecto de la crianza de sus hijas e hijos.



CONSIDERANDO

1. Los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional relativos a la situación de mujeres y niños y niñas, en virtud de la protección que le otorgan al derecho a la identidad, la salud integral, la alimentación saludable, a una vida digna y libre de violencia, a la seguridad social y al cuidado en los primeros años de la niñez¹.
2. En particular, las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) que resulta el primer instrumento que permite visibilizar a los hijos e hijas de las personas encarceladas y se fundamenta en diversas resoluciones de las Naciones Unidas relacionadas con la situación de las mujeres en prisión y la necesidad de atender y analizar el impacto del encarcelamiento en los hijos e hijas de las personas privadas de libertad.
3. La Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia - Ley 27.611 - plantea una serie de políticas vinculadas al acceso a la salud integral, al derecho a la seguridad social de las personas gestantes y de las niñas y niños en sus primeros tres años de vida.
4. Que, en esa línea, la Ley 27.611 incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares la Asignación por Cuidado de Salud Integral, la cual consiste en el pago de una suma de dinero que se abonará una vez al año a las personas titulares comprendidas en el artículo 1° de la Ley 24.714 y sus modificatorias.
5. Asimismo, el artículo 7° de la Ley 27.611 extendió la Asignación por Embarazo para Protección Social desde el inicio del embarazo hasta su interrupción o el nacimiento del hijo o de la hija, siempre que no exceda las nueve mensualidades, debiendo solicitarse a

¹ Entre los que se destacan la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contras las Personas con Discapacidad y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicas, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

partir de la decimosegunda (12) semana de gestación.

6. El Decreto 515/2021 – Anexo 1 - refiere que el Ministerio de Salud, designado como autoridad de aplicación de la presente ley, y a través de una Unidad de Coordinación Administrativa, establecerá el “*Modelo de Atención y Cuidado Integral*” cuyos ejes estratégicos se orientan al cuidado de la salud y la vida de las personas gestantes y de las niñas y los niños en sus primeros tres años de vida, la protección de los vínculos afectivos tempranos y la prevención de violencias, como facilitadoras principales del desarrollo infantil. Esta Unidad estará integrada por representantes de diferentes organismos del Estado, entre los cuales se menciona el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio de Desarrollo Social, RENAPER, ANSES, SENAF, entre otros. A su vez, especifica sobre la posibilidad de incorporar otros organismos que la autoridad de aplicación considere relevantes (art. 30), por lo que se entiende conveniente contemplar en este caso a aquellas instituciones competentes e involucradas en la situación de las mujeres y personas gestantes en contacto con el sistema penal y la primera infancia.

7. Asimismo, la ley establece que “la autoridad de aplicación deberá articular y coordinar, en ámbitos públicos, a los centros de atención primaria de la salud, a los centros de desarrollo infantil regulados por la ley 26.233, y a los jardines maternos y de infantes regulados por la ley 26.206, los talleres y espacios de formación, participación y acceso a la información para mujeres y otras personas gestantes y sus familiares, sobre cuidados de la salud integral, desarrollo y vínculos tempranos, alimentación saludable, lactancia materna y prevención de las violencias, entre otros aspectos relevantes desde la perspectiva del derecho a la salud integral” (art. 19). Es importante que esta articulación y coordinación contemple capacitaciones que incorporen la situación particular de las mujeres y personas gestantes en contacto con el sistema penal y la primera infancia.

8. En suma, resulta necesario abordar el desarrollo de estas políticas públicas desde una mirada integral e interseccional. Y, en esta línea, que contemple la variable de la privación de la libertad al momento de pensar en políticas estratégicas hacia las mujeres y personas gestantes encarceladas y las primeras infancias con referentes encarcelados.

4. El derecho internacional de los derechos humanos y la Constitución Nacional reconocen el derecho de todas las personas a la salud pública, a la seguridad social, a



una vida libre de violencia, e instan al Estado argentino a realizar esfuerzos adicionales para conseguir que grupos históricamente excluidos puedan acceder a estos derechos. Las mujeres privadas de su libertad y la primera infancia, sin dudas, pertenecen a este último grupo y tienen una expectativa legítima de acceder a estos derechos en igualdad de condiciones con el resto de las personas.

8. Los niños y niñas son titulares de los derechos fundamentales que las constituciones, los instrumentos internacionales y las leyes reconocen a todas las personas, y gozan además de la protección específica a sus derechos que se encuentran en instrumentos especiales y también en diversos instrumentos generales de derechos humanos, tanto de alcance universal como regional. Nuestro ordenamiento reconoce el interés superior del niño como principio rector para el diseño e implementación de políticas públicas y la adopción de decisiones que los afectan como colectivo, que tiendan a maximizarlo y asegurar su vigencia efectiva.

9. El derecho internacional reconoce la existencia de un principio universal de protección especial a la niñez por enfrentarse a necesidades específicas y encontrarse en desventaja frente a otros sectores de la población². A lo que se añade su condición de personas detenidas que, conforme las "100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad"³ puede generar dificultades para ejercitar con plenitud sus derechos ante el sistema de justicia, especialmente, cuando a dicha condición se le añade alguna otra causa de vulnerabilidad, como la edad de la persona⁴ o el embarazo.

EL PROCURADOR PENITENCIARIO ADJUNTO (int) DE LA NACIÓN

RESUELVE:

1. RECOMENDAR al Ministerio de Salud de la Nación que incorpore la situación de las mujeres y personas gestantes en contacto con el sistema penal y la primera infancia

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³ Cfr. Sección 2ª, "Beneficiarios de las reglas", 1 (4).

⁴ Sección 2ª, "Beneficiarios de las reglas", 10. Privados de libertad (22).

dentro de las políticas públicas que contempla la Ley 27.611. Para ello, resulta importante que representantes del ministerio de justicia, el SPF y la PPN integren la Unidad de Coordinación administrativa prevista en la ley, a los efectos de promover y proteger los derechos de este colectivo contemplados en la referida norma.

2. PONER EN CONOCIMIENTO a la Sra. Interventora del Servicio Penitenciario Federal, Lic. María Laura Garriogós.

3. PONER EN CONOCIMIENTO al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

4. PONER EN CONOCIMIENTO al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.

5. Regístrese, notifíquese y archívese.

RECOMENDACIÓN N° 919/PPN/22



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