

PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA
DESIGUALDAD ESTRUCTURAL QUE
VIVEN LAS MUJERES PRIVADAS
DE LIBERTAD EN LOS CENTROS
PENITENCIARIOS DEL PAÍS.



I. Presentación.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las mujeres privadas de la libertad constituyen un grupo de atención prioritaria que debe ser visibilizado desde los diversos contextos en los que se desenvuelven, dadas las condiciones de vida que prevalecen en los sistemas penitenciarios de nuestro país, donde las cárceles, en un principio, fueron creadas por hombres y pensadas para albergar a los hombres, construyéndose así, importantes brechas que generaron la indiferencia del Estado ante las necesidades específicas propias para hombres y mujeres.

La situación de opresión en la que se encuentran las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios ubicados principalmente de zonas rurales o semi urbanas, destacan por ser los que presentan condiciones estructurales de mayor desigualdad, lo que particularmente se observa en centros varoniles en los que se adaptan espacios para las mujeres a manera de anexos y que se identifican como “mixtos”, esta situación no pasa desapercibida para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como las consecuencias que tiene en la vida de las mujeres, aspectos que sobresalieron en el *Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional*¹.

A partir de las visitas realizadas a los centros penitenciarios donde habita población femenil, y con la información e insumos obtenidos que dieron lugar al Informe Diagnóstico ya mencionado, se observó el panorama y contexto actual así como la necesidad urgente de adoptar medidas que eliminen las causas de la desigualdad estructural mediante acciones que modifiquen las condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad, a fin de dar cumplimiento a la

¹ CNDH. Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad>

responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas, en especial de los grupos en situación de vulnerabilidad o que se encuentran viviendo violaciones a sus derechos humanos.

En concordancia con este mandato, la Tercera Visitaduría General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, formula el presente *Pronunciamiento para la adopción de medidas y acciones que atiendan la desigualdad estructural que viven las mujeres en los centros penitenciarios mixtos y los centros femeniles, a fin de garantizar su acceso a la igualdad y no discriminación en el sistema penitenciario de las 32 entidades federativas, sistema penitenciario federal y militar*, para el ejercicio pleno de sus derechos humanos durante el tiempo que se encuentran bajo la tutela del Estado.

Como resultado de la investigación para la realización del Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional², se observó que una de las condiciones que enmarca la situación actual de las mujeres privadas de libertad, es la *desigualdad estructural* como una situación de desventaja en la que se encuentran, y es fundamental para comprender y visibilizar las condiciones de discriminación que viven las mujeres en la sociedad mexicana, los antecedentes de violencia que vivieron antes de ingresar a un centro, y cómo se relacionan con la situación que viven siendo privadas de libertad. Por lo que este Pronunciamiento forma parte de los hallazgos más significativos a los que se llegó con los datos obtenidos durante la elaboración del Informe Diagnóstico, y considerando la relevancia que su análisis aportó y que se presentan en este documento.

En tanto que, en el Informe Especial, se advirtió con claridad que la realidad social se reproduce en los centros penitenciarios, haciendo más complejas las condiciones de

² CNDH. Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad> Pág. 4

desigualdad para las mujeres privadas de libertad frente a los hombres, debido al recrudescimiento de las restricciones a derechos fundamentales como la igualdad y la no discriminación, y que aspectos como la alimentación, el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, entre otros, afrontan obstáculos al derecho de las mujeres a la reinserción social y su integración a la sociedad en condiciones de igualdad de oportunidades.

De ahí que, es necesario señalar que estos hechos cobran mayor relevancia, debido a que, tanto en México como en el mundo, se reconoce la desigualdad que viven las mujeres en la sociedad, y hacerla visible contribuye a revertirla, pues como reconocen la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³ y la Convención de Belem do Pará⁴, en sus preámbulos, la discriminación y la violencia son causa de esa diferencia y constituyen una ofensa a la dignidad humana, así como, violan el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres.

Es así que, este pronunciamiento, tiene el propósito de orientar acciones para que todas las autoridades que conforman el Sistema Penitenciario Nacional y corresponsables en la materia, diseñen y adopten acciones y medidas que busquen revertir las condiciones de desventaja que imperan actualmente en agravio de las mujeres privadas de la libertad, solicitándose así, la generación de oportunidades reales para el acceso efectivo a su reinserción social; así como, para incentivar su empoderamiento, para que dispongan de recursos y herramientas que les permita su desenvolvimiento libres de discriminación y de violencia en razón de su género en cualquier ámbito en el que se desarrollen, pues solo es posible hablar de una sociedad justa y democrática, si todas las mujeres gozan y ejercen sus derechos a través de una igualdad sustantiva conforme al respeto intrínseco de su dignidad humana.

³Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Preámbulo. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

⁴ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém Do Pará". Preámbulo. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf>

Por lo que con fundamento en los artículos 102, Apartado B, y 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; y 6º, fracciones VII y XIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se establecen como parte de sus atribuciones: “Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país”, “Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos”, esto con base también en el artículo 15, fracción VIII, del mismo ordenamiento, que señala la facultad de la persona titular de la Comisión Nacional para: “Formular las propuestas generales, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país”, y que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aprobó la elaboración de “Pronunciamientos Penitenciarios”, para fortalecer y garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas, especialmente en el sistema penitenciario nacional, es que se da a conocer el presente “Pronunciamiento sobre la *desigualdad estructural* que viven las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios del país”.

II. Contexto

Lo que caracteriza la desigualdad estructural es la discriminación y el trato desfavorable en la vida de grupos de personas que ya estaban en situación de vulnerabilidad, entre estos, se identifica de manera particular a las mujeres. Está relacionada con la noción de igualdad que marca la aspiración humana al goce de los mismos derechos desde realidades particulares en momentos y lugares distintos; nos sirve para comprender que, así hombres como mujeres libres tienen el derecho a la igualdad, las personas privadas de libertad también conservan ese derecho aun cumpliendo una sanción privativa de libertad en establecimientos penitenciarios.

La desigualdad estructural como concepto, es útil para visibilizar aspectos de la pobreza y carencia de recursos que afectan a amplios sectores de la población y su relación directa con las posibilidades del ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Permitió impulsar la construcción de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida para todas las personas, reconociendo que además de la voluntad para salir de una condición de opresión, se requiere de transformaciones a las estructuras sociales que sostienen las diferencias sociales, y que afectan la interpretación de la igualdad en las decisiones judiciales⁵. Como consecuencia de las diferencias sociales por regiones del país, la desigualdad entre las mujeres y hombres privados de libertad es más evidente en centros penitenciarios ubicados en las entidades que presentan más problemas de pobreza y marginación, y en muchos casos, esto se refleja en las condiciones físicas y materiales de la prisión, los recursos de los que dispone y las

⁵ SCJN. (2021). 1.4 Ámbito Penal. En Igualdad y no discriminación, Género (p. 112 a 120). Centro de Estudios Constitucionales SCJN. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-02/IGUALDAD%20Y%20NO%20DISCRIMINACION_febrero%202021.pdf Pág. IX.

oportunidades que dará a la población interna para fomentar la reinserción social efectiva. En decir, es claro que hay una relación estrecha entre las condiciones de pobreza y marginación social de la comunidad con las condiciones de los centros penitenciarios.

Sin embargo, esto tiene un particular *sesgo sexista*⁶ pues la desigualdad estructural de la sociedad influye en el bajo número de centros femeniles con servicios y áreas adecuadas, o inexistentes en algunas entidades federativas. Por ello, en las ciudades donde solo hay centros varoniles, las mujeres son alojadas -bajo el argumento de que son una población menor en número con respecto a los varones- en espacios improvisados. Esto constituye un trato desigual institucionalizado.

Sí hombres y mujeres se encuentran en diferentes posibilidades de acceder al ejercicio de sus derechos en las sociedades, en los centros penitenciarios, la desigualdad afecta negativamente el ejercicio de los derechos fundamentales, las oportunidades para la reinserción social, y favorece la perpetuación de violaciones de derechos humanos de los grupos más desfavorecidos, en especial las mujeres privadas de libertad.

Además de que muchos de los centros denominados como mixtos, son en realidad “anexos con deficiencias en infraestructura”⁷ ya que no reúnen las características para ser considerados centros femeniles autónomos, pues la mayoría carece de áreas educativas, consultorios para la atención médico-odontológica, espacios de capacitación laboral, y mucho menos para la industria penitenciaria. Adicionalmente, en estos “apéndices” la alimentación se trae de la cocina ubicada en el área varonil, no disponen de áreas de activación física, sumado de las deficiencias en las estancias.

⁶ Facio, A. (1992). Cuando el género suena, cambios trae. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/1_Alda%20facio_Cuando_el_ge_n_suena_cambios_trae.pdf pág. 99 y 100.

⁷ CNDH. Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad> Pág. 45.

Esto preocupa, pues tiene implicaciones y restricciones en el ejercicio en lo inmediato y en el futuro, que se traducen en vulneraciones a sus derechos humanos, esto en virtud de la relación entre las condiciones de vida en reclusión y en las oportunidades para la reinserción social que les deberían ser garantizados.

De este modo, la desigualdad estructural perpetua y sostiene los andamiajes sociales que favorecen la discriminación, las asimetrías en el acceso al poder, y las ideas de superioridad/inferioridad entre hombres y las mujeres, ideas que subyacen en la inexistencia de áreas suficientes y adecuadas para la realización de actividades.

Antecedentes de la desigualdad estructural en los derechos humanos

La *desigualdad estructural* se define como la reproducción sistemática de relaciones asimétricas por parte del Estado “con la finalidad de mantener la hegemonía de grupos de poder, excluye otras visiones y sin responder a la realidad plural”⁸, además varios autores consideran que tiene otras implicaciones como son el uso del poder del Estado para garantizar la continuidad de estructuras que representan la explotación o marginación de unas o unos a favor de otros, y esto constituye la mayor preocupación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación con la responsabilidad de prevenir las violaciones a los derechos de todas las personas.

Si bien la desigualdad estructural describe una situación que se manifiesta a través de actos de discriminación, repercute en expresiones a su vez de violencia estructural o sistémica, como también es conocida, pues se caracteriza por el *uso de las estructuras de control del Estado* para perpetuar un sistema político, y por sostener el sistema

⁸ Esta definición reúne varios conceptos desarrollados por Roberto Sada y Tatiana Alfonso Sierra en diversas participaciones. Derecho Constitucional, 15 de octubre de 2016, Prof. Roberto Saba Igualdad [Archivo de vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=oV1k2AJrtDg&list=PL8vJ7EBfbXCXa0QMuvrUCiMbBlwCJtCA&index=2> y SCJN, 12 de abril de 2021, Seminario Permanente sobre Igualdad. Desigualdades estructurales y perspectivas para juzgar [Archivo de vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=fn39Dk6Llavc>

social patriarcal⁹ valiéndose para ello de las denominadas normas o estructuras de género¹⁰ como son los modelos educativos, en la división del trabajo entre mujeres y hombres y la subordinación de las mujeres. Este concepto ha servido para el diseño de política pública y tiene relevancia en el ámbito de la jurisprudencia, pues implica restricciones a uno de los derechos más importantes como es la igualdad, generando responsabilidad al Estado por omisión y/o tolerancia frente a estos hechos.

La desigualdad de las mujeres

En este escenario regional, la desigualdad estructural se verá reflejada en distintos aspectos de la vida de las personas, en temas muy puntuales que tendrán relevancia para las oportunidades de las poblaciones en su comunidad y se reflejarán en las cárceles, pero que marcarán sus alternativas para salir de la exclusión social a partir de las posibilidades de acceder a las oportunidades para el trabajo, la capacitación y educación para el empleo, la salud y la justicia.

Es evidente que, pese a la creciente participación femenina en el trabajo para el mercado laboral, ésta no se ha visto correspondida por un mayor aporte masculino en labores domésticas y de cuidados no remuneradas al interior de los hogares.

Estas diferencias en el acceso afectan la vida de las mujeres ampliamente, “las desigualdades de género, junto con las económicas, sociales y políticas son resultado de la persistencia histórica de sistemas y factores estructurales de discriminación y de exclusión de la mayoría de la población de las oportunidades y los beneficios del

⁹ El patriarcado es un sistema de dominio institucionalizado que mantiene la subordinación e invisibilización de las mujeres y todo aquello considerado como ‘femenino’, con respecto a los varones y lo ‘masculino’, creando así una situación de desigualdad estructural basada en la pertenencia a determinado ‘sexo biológico’. Patriarcado, definición disponible en <https://diccionario.cear-euskadi.org/patriarcado/#:~:text=El%20patriarcado%20es%20un%20sistema,pertenencia%20a%20determinado%20sexo%20biol%C3%B3gico>

¹⁰ Las estructuras sociales de género sostienen las desigualdades entre las mujeres y los hombres basadas en las diferencias biológicas, y sirven de base para la organización de la sociedad, como lo plantea Joan Scott, en su texto *El género, una categoría útil para el análisis histórico*, disponible en <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/scott.pdf>

desarrollo¹¹, la capacitación para el trabajo y la educación para las mujeres, son de los aspectos en los que se observan mayores restricciones basadas en las diferencias entre mujeres y hombres.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca que, aunque los efectos de la desigualdad económica y social aumentó y un mayor número de personas cayó en pobreza extrema, entre ellas una mayoría fueron mujeres¹², tan solo a partir de la reciente experiencia de la pandemia global.

Por su parte, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas en el homenaje anual a Nelson Mandela de 2020, António Guterres, manifestó:

Los niveles altos de desigualdad están asociados con la inestabilidad económica, la corrupción, las crisis financieras, el aumento de la delincuencia y la mala salud física y mental.

La discriminación, el abuso y la falta de acceso a la justicia definen la desigualdad para muchos, en particular para los pueblos indígenas, los migrantes, los refugiados y las minorías de todo tipo. Esas desigualdades son un ataque directo a los derechos humanos.¹³

El funcionario consideró también que, es evidente que “las mujeres están en peor situación que los hombres, por el simple hecho de ser mujeres. La desigualdad y la

¹¹ Moreno, Carmen. A. H. (2011). Desigualdad e Inclusión Social en las Américas. En Desigualdad e Inclusión Social en las Américas (p. 169). OEA. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

¹² CEPAL. (2010). La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir. Organización de las Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³ United Nations. (2020). Encarar la pandemia de la desigualdad: Un nuevo contrato social para una nueva era | Naciones Unidas. Naciones Unidas Respuestas a la Covid 19. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/tackling-inequality-new-social-contract-new-era>

discriminación son la norma. La violencia contra la mujer, incluido el feminicidio, ha alcanzado niveles epidémicos”.¹⁴

Sobre la importancia de la educación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH/OEA) ha señalado que “entre las barreras persistentes en la región, el propio sistema educativo puede constituir el principal obstáculo para lograr una educación en condiciones de igualdad”, además, “no solo es lo que se enseña en las escuelas, sino las prácticas mismas de la enseñanza -lo que denomina la CEPAL el ‘currículum oculto-’, ya que identifica que los sistemas educativos de la región siguen reproduciendo la desigualdad y la discriminación de género al *transmitir, o no contrarrestar, normas y estereotipos discriminatorios sobre hombres y mujeres y su comportamiento social*”.¹⁵

En esta publicación, las autoras abordan la compleja relación entre la educación y las oportunidades para el trabajo de las mujeres, e identifican que “persiste una brecha significativa entre la matriculación escolar de las mujeres y su estatus en el mercado laboral”, además de otras restricciones.

“...las mujeres siguen teniendo una menor tasa relativa de participación en el empleo, una mayor incidencia de desempleo, mayor participación en distintas formas de precariedad laboral (empleos asalariados no registrados, empleos por cuenta propia de baja productividad, trabajos de medio tiempo), menor ingreso promedio en condiciones similares de ocupación y educación (brecha salarial de género), un acceso limitado a la propiedad y a la herencia, a la tierra y al crédito y al acceso y control sobre recursos y servicios”.¹⁶

¹⁴ United Nations. (2020). Conferencia Nelson Mandela. Encarar la pandemia de la desigualdad: Un nuevo contrato social para una nueva era. Naciones Unidas Respuestas a la Covid 19. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/tackling-inequality-new-social-contract-new-era>

¹⁵ Moreno, C. A, H. (2011). Desigualdad e Inclusión Social en las Américas. En Desigualdad e Inclusión Social en las Américas (p. 169). OEA. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf> Pág. 175.

¹⁶ Ibidem. Pág. 177.

Hay numerosos ejemplos sobre cómo las estructuras y la actuación de agentes del Estado favorecieron la marginación, exclusión y discriminación de las mujeres y estos hechos dieron origen a sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la posición adoptada por estos máximos organismos contenciosos está motivada por las consecuencias en la vida de las mujeres, siendo las más visibles, las dificultades para su plena integración social, económica, política y en el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, pues no pueden hacer justiciables sus derechos en contextos en los que se mantienen estas estructuras sociales que perpetúan la desigualdad.

Por su parte, en los centros penitenciarios se refleja a través de los obstáculos para el acceso a servicios, limitaciones en ejercicio de su derecho a la salud, afectando particularmente a niñas-adolescentes, adultas y en especial a las que se encuentran en zonas rurales e indígenas, en condición de pobreza, abandono o tienen alguna discapacidad.

En el prólogo a la publicación *Discriminación estructural y desigualdad social*, del Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación¹⁷, Jesús Rodríguez Zepeda, dice sobre las condiciones de la discriminación: “podemos decir que el enfoque estructural ha permitido entender de qué manera se materializan los efectos de la discriminación. Entender la discriminación conforme a los efectos asimétricos que tiene en los ámbitos de derechos para grupos específicos y a través de la desigualdad de resultados que acarrea es la apuesta conceptual más promisoría que podemos encontrar en los estudios antidiscriminatorios de nuestros días.”

¹⁷ Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social*. CONAPRED. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf Págs. 22 y 23.

De la desigualdad a la violencia estructural

Por violencia estructural se entiende, el daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad) como resultado de los procesos sociales de estratificación social, aunque no haya una violencia evidente, y sostiene que el término violencia estructural reconoce la existencia de conflicto en el uso de los recursos materiales y sociales, de acuerdo con Daniel La Parra¹⁸.

Esta definición se apoya también en lo que el teórico Johan Galtung considera para utilizar el término “violencia estructural” la cual radica en que permite analizar como: a) *la violencia estructural y la violencia directa constituyen motivos por los que un importante sector de la humanidad no puede satisfacer sus necesidades humanas básicas*; b) *sirve para indagar la relación entre las situaciones de violencia estructural y la violencia directa, esta última se utiliza como forma de control y opresión para mantener una determinada estructura de poder cuando existen altos niveles de violencia estructural* y c) *permite identificar mecanismos de ejercicio del poder como causantes de procesos de-privación*¹⁹ de satisfactores de necesidades humanas básicas que *pueden ser explicadas a partir de la opresión política utilizando mecanismos tan dispares como la discriminación institucional y legislación excluyente de ciertos colectivos*.

A su vez, Daniel La Parra teórico en el tema, explica que para que ocurra la *violencia estructural* se requiere de “instituciones estructurantes de la relación de género que caracterizan el patriarcado. Éstas incluyen algunas instituciones sociales tan dispares

¹⁸ La Parra D, T. J. (2003). Violencia estructural: una ilustración del concepto. *Violencia y sociedad*, 131. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2003/11/DS100131-VIOLENCIA-Y-SOCIEDAD.pdf> Pág. 57.

¹⁹ El texto original utiliza la palabra “deprivación”, como adaptación del inglés “deprivation” que significa quitar, o deshabitar, y que recomiendan entender como “carencia” o “privación” principalmente de uso médico y de salud. El concepto, precisa el texto de referencia, “contiene una carga valorativa y explicativa determinante: la deprivación se define como el resultado de un conflicto entre dos o más partes en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de las demás”. Más información ver <https://temas.sld.cu/traduccion/2014/09/05/deprivacion-carencia/#:~:text=Deprivaci%C3%B3n%20no%20es%20m%C3%A1s%20que,p%C3%A9rdida%2%BB%2C%20%2%ABprivaci%C3%B3n%2%BB.>

como el mercado de trabajo, el llamado espacio mediático o las unidades domésticas²⁰, es aquí donde el sistema penitenciario con centros en los que las mujeres y los hombres tienen acceso desigual a las oportunidades para el trabajo, la capacitación, la educación, la salud, la alimentación, el ejercicio de sus vínculos familiares, cobra forma como el sistema que reproduce y perpetúa la desigualdad estructural de las mujeres mediante la perpetuación de violencias en diversos ámbitos como los de referencia.

Aunado a que, estadísticamente, las mujeres continúan siendo víctimas del daño físico y psicológico que viven como consecuencia de las violencias por razón de género²¹ y que representa un problema global.

Por lo que, la desigualdad estructural se relaciona también con la violencia estructural, por ser consecuencia de la reproducción de los *procesos de estructuración social, en el interior de las familias o en las interacciones interindividuales* y, que se refleja en la vida de las mujeres, “no necesita de ninguna forma de violencia directa para que tenga efectos negativos que impactan directamente sobre las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas”²². Al no ser una violencia directa y evidente, se reproduce y perpetúa agudizando las diferencias entre las mujeres y los hombres, pero causa efectos negativos como son, violaciones a sus derechos humanos y los daños que estos generan.

²⁰ Óp. cit. La Parra D, T. J. (2003). Pág. 65.

²¹ Según un análisis de los datos sobre la prevalencia de este problema en 161 países y zonas entre 2000 y 2018, realizado en 2018 por la OMS en nombre del Grupo de Trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, en todo el mundo, casi una de cada tres mujeres (un 30%) ha sufrido violencia física y/o sexual por su pareja o violencia sexual por alguien que no era su pareja o ambas. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

²² Óp. cit. La Parra D, T. J. (2003). Pág. 60.

La desigualdad estructural en América Latina

En el estudio *Desigualdad en Latinoamérica*, se identifica que “la sobrerrepresentación de indígenas en las cárceles y las paupérrimas condiciones en que se hallan estas personas detenidas viola incluso principios reconocidos internacionalmente”²³ y su número “es cinco veces mayor al porcentaje de detenidos de otros sectores de la ciudadanía.

Para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, *la excesiva presencia de indígenas en las cárceles encuentra su explicación, en muchos casos, en el uso de lenguas no indígenas durante el proceso judicial, sin la presencia de intérpretes o defensores indígenas de oficio o frente a funcionarios con prejuicios o estereotipos negativos contra ellos.*²⁴

Asimismo, en esta publicación, otros autores identifican las consecuencias de la desigualdad en su relación con la privación de la libertad, señala: “se ha demostrado que más allá de los efectos a corto plazo de la pena de reclusión, las cárceles suscitan considerables consecuencias a mediano y a largo plazo, que no sólo afectan al recluso, sino también al entorno familiar y social al que ellos retornan una vez cumplida su pena.”²⁵

Asimismo, los autores, analizan que uno de los grupos más desfavorecidos por esta relación de la desigualdad estructural que se reproduce en los centros penitenciarios en América Latina, también son las juventudes, ya que se reconocen “las altas tasas

²³ Negro, D. (2011). Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la justicia. En *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (Segunda edición, p. 103). OEA. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

²⁴ Ibidem. Pág. 102.

²⁵ Duarte, P. & B. A. (2011). Violencia, delito y exclusión social. En *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (Segunda Edición, p. 129). OEA. <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

de reincidencia entre los jóvenes (personas de 15 a 24 años de edad) revelan el fracaso de muchas cárceles y sistemas carcelarios como medio de promover la reintegración social, y llevan a pensar que las cárceles contribuyen, por el contrario, a perpetuar el ciclo de exclusión.” Además, estos estudios permiten identificar que la desigualdad estructural y su relación con la discriminación son materia de estudios para la redefinición de la política pública penitenciaria y la modificación de sus efectos ya que constituyen por sí mismas violaciones a los derechos humanos de los grupos prioritarios o en situación de especial vulnerabilidad, y hacia las mujeres por razón de género.

En América Latina se observan desigualdades estructurales de fondo que se reflejan en los centros penitenciarios²⁶ al no garantizarse la satisfacción de necesidades básicas, aun cuando se trata de requerimientos para la reinserción social. En su tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales, Elisangela Escobar plantea esta realidad e identifica que existen personas privadas de libertad “favorecidos” y “desfavorecidos” y esta posición está relacionada con la posesión de bienes, redes y recursos que poseían antes de estar en las cárceles, hay “reproducción de la desigualdad externa”.

La autora plantea que a pesar de que los centros penitenciarios son *contextos que normativamente están diseñados para el trato igualitario entre sus miembros, al menos respecto a sus necesidades y derechos básicos, como son: el acceso al alimento, la vivienda y el trabajo. Las desigualdades persistentes forman la base en las que se asienta la estratificación social en distintos espacios sociales*²⁷.

²⁶ Escobar, E. (2018). *Reproducción de Desigualdades sociales persistentes al interior de una cárcel de Bolivia, estratificación laboral y social* [Flacso]. https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/182/1/Escobar_E.pdf

²⁷ Ibidem. Pág. 11.

La reproducción de esta estratificación social representa al interior de los centros penitenciarios el trato favorable a unos, en detrimento de otros, no solo por razones de origen social, sino por sexo, así como otras interseccionalidades como son la discapacidad, la edad, el origen étnico, la identidad-expresión de género, siendo la causa de algunos problemas observados en cárceles de los países más pobres que se ven saturadas de grupos más desfavorecidos económicamente.

A decir, de estos especialistas en el *Informe sobre los salarios e ingresos de las personas privadas de libertad*, esta realidad de desigualdad en el sistema penitenciario está presente en países como Estados Unidos, donde “está reventando por las costuras con personas que han sido expulsadas de la economía y que no tienen ni una educación de calidad ni acceso a buenos trabajos.”²⁸

Asimismo, estiman que es urgente revertir las políticas de décadas que hacen que sea más difícil para las personas con antecedentes penales llegar a tener mejores condiciones de vida y “alcanzar el éxito”, advierten que “puede requerir valentía política, pero las opciones son abundantes”. Este mismo informe, plantea que “no sólo son los ingresos promedios de personas encarceladas antes del encarcelamiento más bajos que las personas no encarceladas, sino que las personas encarceladas son dramáticamente concentradas en los más bajos extremos de la distribución del ingreso nacional”.²⁹ Además de ver las diferencias entre las mujeres y los hombres.

Por otro lado, la abogada dominica Paola Pelletier plantea en su artículo *La “discriminación estructural” en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*³⁰ que hay una transformación del concepto de discriminación

²⁸ Rabuy y Daniel Kopf, B. (2015). Las prisiones de la pobreza: Descubriendo los sueldos de los encarcelados antes del encarcelamiento (M. Wenger, Trad.). Prisonpolicy.org. <https://www.prisonpolicy.org/reports/prisons-of-poverty-spanish.html>

²⁹ Ibidem.

³⁰ Pelletier, P. (2014). La “discriminación estructural” en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista IIDH, 60. Pág. 206.

clásico a una “noción de igualdad sustantiva”, dirigida a la protección de grupos vulnerables que atraviesan procesos históricos de discriminación.

En otra publicación, el especialista Víctor Abramovich advierte que, *hay un desplazamiento hacia una noción de igualdad sustantiva*, y plantea que esto va a implicar *un reto para el Estado que deberá asumir un rol activo para generar equilibrios sociales, la protección especial de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación*, también identifica la necesidad de que el Estado asuma su responsabilidad y “abandone su neutralidad” frente a la situación social por la que pasan algunos grupos o sectores que *deben recibir en un momento histórico determinado medidas urgentes y especiales de protección*.³¹

Para Abramovich, el empleo de la igualdad material va a implicar que el Estado se asuma como *garante activo de los derechos, en escenarios sociales de desigualdad*. Además de que va a reconocer que el concepto de la desigualdad estructural servirá para examinar las normas jurídicas, las políticas públicas y las prácticas estatales, tanto su formulación como sus efectos.³²

Situación de las cárceles en México

Población femenil en nuestro país. De conformidad con los datos disponibles en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional³³ a diciembre de 2022, se contaba con un total de **12, 811 mujeres privadas de la libertad a nivel nacional**, representando el 5.61% de la población privada de la libertad en nuestro país, distribuidas de la siguiente manera:

³¹ Abramovich, V., “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. V. 6 No. 11, Revista SUR Revista Internacional de Derechos Humanos, 2009. Disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24902.pdf>>

³² Ibidem. Pág. 37

³³ OADPRS. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Diciembre 2022. Información disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/800216/CE_2022_12.pdf

- Los Centros penitenciarios estatales con un total de **10, 261 mujeres** por delitos del fuero común, de las cuales, 5, 044 eran procesadas y 5, 217 sentenciadas.

En tanto que, por delitos del fuero federal, se contaban en los centros penitenciarios estatales con un total de **1,395 mujeres**, de las cuales, 746 se encontraban enfrentando un proceso y 649 ya contaban con una sentencia.

- Por su parte, el sistema penitenciario federal, cuenta con un Centro Federal exclusivamente para albergar a mujeres privadas de la libertad, el CEFERESO No. 16 CPS Femenil Morelos, en el que, a diciembre de 2022, se contaba con una población femenil **total de 1,155 mujeres**, de las cuales, 532 mujeres se encontraban por delitos del fuero común, y 623, por delitos del fuero federal.
- De acuerdo con los datos brindados en el Cuaderno Mensual de referencia, a diciembre de 2022, los estados de la República que presentaban un mayor número de población femenil eran: Estado de México, Ciudad de México, Baja California, Puebla, Jalisco, Nuevo León y Veracruz.

Estados de la República con mayor población femenil a diciembre de 2022

Estado de México	2,161 mujeres
Ciudad de México	1,456 mujeres
Baja California	691 mujeres
Puebla	635 mujeres
Jalisco	631 mujeres
Nuevo León	483 mujeres
Veracruz	465 mujeres

Fuente: Datos obtenidos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional Diciembre 2022

Condiciones de desigualdad. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), señala que México es uno de los países donde la mayoría de las mujeres de 25 a 59³⁴ años realiza más horas de trabajo sin una remuneración con un promedio de 42.8; en tanto que, solo un 22.1 de las mujeres realiza trabajo remunerado; en su análisis, el organismo concluye: “En todos los países de la región para los cuales hay datos disponibles, el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres es mucho mayor que el tiempo que dedican los hombres a estas mismas actividades”.

El escenario que se identifica en las cárceles de Latinoamérica y de Estados Unidos no difiere de lo que ocurre en los centros penitenciarios en México. De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía e Informática, en la Encuesta de Población 2021, el 23.1% de la población penitenciaria se dedicó a “labores artesanales”³⁵, en tanto que, en la información desagregada por sexo, en el caso de las mujeres, 37.2% se dedicaba al comercio o las ventas informales, frente a 16.0 % de los hombres que realizaban estas tareas. Llama la atención que, en este informe, resultado de la aplicación de la encuesta penitenciaria, destaca que las mujeres son el grupo que más realiza tareas informales, y los hombres son los que más trabajan como profesionistas técnicos, operadores de maquinaria y trabajadores agrícolas.

Sin embargo, un dato preocupante que contribuye a identificar cómo a pesar de las condiciones de desigualdad que viven las mujeres y los hombres en los centros penitenciarios, esto se agudiza cuando se trata de las mujeres, se observa en el cuadro relativo a las “Condiciones de la celda”, reflejado por datos de la ENPOL³⁶ en el que se destaca que en los rubros de servicios de energía eléctrica, drenaje, sanitarios, lugar para aseo personal y acceso al agua en la estancia, en todos es mayor el porcentaje

³⁴ Observatorio de Igualdad de Género. (2022). Tiempo total de trabajo. julio 12, 2022, de CEPAL Sitio web: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo>

³⁵ INEGI. (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf

³⁶ INEGI, ENPOL 2021 https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf Pág. 104.

de población de hombres que dispone de estos. En tanto que las mujeres solo tienen una mínima ventaja de disponibilidad de ventanas/traga luz y disponibilidad de agua en las áreas comunes, área común para aseo personal y de sanitarios.

Un ejemplo de estas diferencias es el servicio de drenaje disponible para 96% de los hombres, y 87.7% para las mujeres, la presencia del agua es de 75.6% para los varones y de 73.9% para las mujeres. Además, estas diferencias aumentan en el rubro “Bienes y Servicios proporcionados en el centro penitenciario”, como son la atención médica, psicológica, dental y acceso a medicamentos, en los que los hombres aparecen con un mayor acceso, aunque no se distingue en dónde se encuentran estos servicios; sin embargo, en los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria emitidos por esta Comisión Nacional si se identifican las posibles deficiencias por rubros y grupo de personas, incidiendo en la calificación de los centros, como se apreciará más adelante en el apartado Acciones de la CNDH.

Por lo pronto, de acuerdo con esa Encuesta, la diferencia más marcada se observa en el acceso a medicamentos para las mujeres que indican que solo 65.8% tiene acceso, en tanto que el 72.9% de los hombres manifiesta que, *sí tiene acceso a ese bien*. Las mujeres aparecen con más acceso solo a productos de limpieza personal y toallas sanitarias.

Todas estas condiciones de desigualdad se reproducen en los centros penitenciarios, con modelos de educación, capacitación y trabajo que contribuyen a la división sexual del trabajo, a la vez que se regula la conducta de las mujeres privadas de libertad con base en prejuicios, mitos, creencias, sexismo y estereotipos que funcionan como dispositivos para sostener las estructuras sociales; el problema más grave es que esto también se refleja en la disponibilidad y accesibilidad a la infraestructura dentro de los

centros penitenciarios, las condiciones de su funcionamiento y el sistema de creencias sobre el que se funda la política pública penitenciaria³⁷.

III. Marco normativo

Marco normativo internacional

En las decisiones jurisprudenciales, la desigualdad estructural se relaciona con las restricciones al derecho a la igualdad y la no discriminación. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce en su artículo 7º que, “Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. Asimismo, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se señala: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 1.1, establece la obligación de los Estados parte para respetar los derechos que enuncia, incluyendo a la igualdad y no discriminación, además de que considera que el Estado es responsable del derecho a la integridad personal en su artículo 5to, la protección judicial en las violaciones de derechos fundamentales en el artículo 25, estableciendo así, las obligaciones puntuales de los Estados, entre estos, del Estado Mexicano frente a la

³⁷ CNDH. Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad> Pág. 44.

desigualdad estructural que agrava la condición de las mujeres, principalmente de las que se encuentran privadas de libertad.

Por su parte, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer³⁸, en su preámbulo enfatiza que, “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”.

A su vez, el artículo 4to de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³⁹ establece en su párrafo primero una interpretación amplia sobre el alcance de las responsabilidades de los Estados para adoptar medidas eficientes que garanticen la igualdad y no discriminación hacia las mujeres⁴⁰, sostiene que:

“El alcance y el significado del párrafo 1 del artículo 4, deben determinarse en el contexto del objeto y fin general de la Convención, que es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer **con miras a lograr la igualdad de jure y de facto** entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos. Los Estados Parte en la Convención **tienen la obligación jurídica** de respetar, proteger,

³⁸ CEDAW, Artículo 1, párr. 7, disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

³⁹ CEDAW. Para consulta del documento completo véase <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

⁴⁰ Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Párr. 4º Disponible en [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

promover y cumplir este derecho de **no discriminación** de la mujer y **asegurar el desarrollo y el adelanto** de la mujer a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad tanto de jure como de facto respecto del hombre”.

La Convención parte de que, *en las condiciones extremas*, las mujeres resultan más afectadas disminuyendo la satisfacción de sus derechos fundamentales, y manifiesta especial preocupación *por el hecho de que, en situaciones de pobreza, la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades*⁴¹. Por ello, desarrolla y establece obligaciones específicas a los países para revertir las condiciones de desigualdad estructural que viven y que afectan su calidad de vida, y que se traducen en formas de violencia.

Después de ser privada de libertad, para una mujer, afrontar la vida en el exterior, es mucho más complejo por la desigualdad histórica entre mujeres y hombres. Esta situación de por sí ya desfavorecedora aumenta cuando el sistema penitenciario no proporciona recursos educativos, de capacitación laboral, fomento de las redes de apoyo, el cuidado a la salud, la alimentación y una adecuada prevención de la violencia de pareja o contra la mujer que contribuyen por un lado a las condiciones para una efectiva reinserción social y por otro a la igualdad sustantiva (*de jure y de facto*). Por esa razón la Asamblea General de la ONU parafrasea la Resolución⁴² que da origen a las reglas específicas, respecto de que *“las reclusas son uno de los grupos vulnerables que tienen necesidades y requisitos específicos”*.

Además, para brindar un marco de protección específico que considere e incorpore las condiciones de las mujeres privadas de libertad, se aprobó la Resolución 65/229⁴³, y

⁴¹ Convención CEDAW. Óp. cit. Preámbulo. Párr. 8.

⁴² A/65/457.

⁴³ Conocidas como 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).

adoptó las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres delincuentes⁴⁴ también conocidas como Reglas Bangkok, que en sus observaciones preliminares⁴⁵ hace referencia a que los Estados:

“[...] examinaran, y según procediera, revisaran, modificaran o derogaran todas las leyes, normas, políticas, prácticas y usos que discriminaran a la mujer o que tuvieran efectos discriminatorios en su contra, y garantizaran que las disposiciones de múltiples sistemas jurídicos, cuando existieran, se ajustaran a las obligaciones, los compromisos y los principios internacionales de derechos humanos, en particular el principio de no discriminación; tomaran medidas positivas para hacer frente a las **causas estructurales** de la violencia contra la mujer y fortalecer las labores de prevención con miras a acabar con las **prácticas y normas sociales discriminatorias**, en particular respecto de las mujeres que necesitaban atención especial, como las mujeres recluidas en instituciones o detenidas”.

Por esa razón, la Regla 1 de las *Reglas de Bangkok* hace énfasis en la aplicación del principio de no discriminación y la consideración de las necesidades especiales de las reclusas. “La atención de esas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria”.

Es así que, las Reglas de Bangkok, destacan que *la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz*, esto plantea un punto de llegada con la igualdad entre las mujeres y los hombres, a la

⁴⁴ ONU. (2011). 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). https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

⁴⁵ Ibidem.

vez que permite identificar el impacto negativo en las sociedades actuales; *si las mujeres no participan en igualdad, no hay desarrollo pleno ni condiciones para la paz.*

Asimismo, los resultados de la desigualdad estructural en la vida de las mujeres se reflejan en otros aspectos como son el derecho de acceso a la justicia; no obstante que, las Reglas Mandela recomiendan *un trato diferenciado* como categoría especial en la Regla 41.b sobre las consideraciones para la evaluación de riesgos y la planificación del cumplimiento de la condena, se tomen en cuenta los antecedentes, la violencia que hayan sufrido, su posible historial de inestabilidad mental y de uso indebido de drogas, así como sus responsabilidades maternas y de otra índole relativas al cuidado de las hijas o hijos.

De este modo, la Regla Mandela 90, recuerda que “El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al exrecluso una ayuda postpenitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad.” En el caso de las mujeres privadas de libertad, el cumplimiento de esto contribuye a la reinserción social y como señalamos también a la igualdad sustantiva.

Derecho a la igualdad y la no discriminación. Asimismo, en lo que se refiere a la interpretación de los artículos de la Convención, la Recomendación General N° 28, sobre la discriminación, destaca las distintas esferas que afectan el derecho a la igualdad, de manera específica, el párrafo 5, señala:

5. (...) La aplicación de la Convención a la discriminación por motivos de género se pone de manifiesto en la definición de discriminación contenida en el artículo 1. Esta definición señala que cualquier distinción, exclusión o

restricción que tenga por objeto o por resultado reducir o anular el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por las mujeres de sus derechos humanos y libertades fundamentales constituye discriminación, incluso cuando no sea en forma intencional. De esto se desprendería que el trato idéntico o neutro de la mujer y el hombre podría constituir discriminación contra la mujer cuando tuviera como resultado o efecto privarla del ejercicio de un derecho al no haberse tenido en cuenta la desventaja y la desigualdad preexistentes por motivos de género.

Más adelante, la Recomendación General N° 28, reitera la obligación de proteger el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres, y aclara:

16. Los Estados parte tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación y hacer efectivo su derecho a la igualdad de jure y de facto o sustantiva con el hombre. Los Estados parte deberán asegurar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer. Se entiende por discriminación directa contra la mujer la que supone un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género⁴⁶.

Por su parte, la Recomendación General N°19, del Comité CEDAW, hace un análisis sobre el artículo 2 f, 5, y 10.c en el párrafo 11, para advertir que:

Las actitudes tradicionales según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, tales como la violencia y los

⁴⁶ Recomendación General 28, CEDAW/C/GC/28. Párr. 16.1.

malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación de la mujer. El efecto de dicha violencia sobre la integridad física y mental de la mujer es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales⁴⁷.

Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia contra la mujer, sus consecuencias estructurales básicas contribuyen a mantener a la mujer en un papel subordinado, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y oportunidades de empleo. En ese mismo documento, en el párrafo 9, la interpretación del artículo 14 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, a partir de esta explicación del Comité, reconoce que son las mujeres de las zonas rurales las *que corren mayor riesgo de ser víctimas de violencia por la persistencia de las actitudes tradicionales relativas al papel subordinado de la mujer.*

Por otra parte, la interpretación de la CEDAW es amplia y también establece las condiciones de ocurrencia de la discriminación indirecta para aquellas situaciones de aparente “trato neutro” pero que por sí mismo causa efectos negativos en la vida de las mujeres.

La discriminación indirecta contra la mujer tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se

⁴⁷ CEDAW. (1992). Recomendación General No. 19. Disponible en http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf

*han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los **patrones estructurales e históricos de discriminación** y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre.⁴⁸*

Las responsabilidades frente al derecho a la igualdad y no discriminación para las mujeres se interrelaciona con un núcleo integral de sus demás derechos, entre estos, el **derecho a una vida libre de violencia**, el **derecho de acceso a la justicia** y a la **protección judicial**; al respecto, la interpretación que el Comité CEDAW da a los alcances de la discriminación en la vida de las mujeres, clarifica la relación entre *desigualdad estructural* como la manifestación y condición que viven las mujeres como consecuencia del trato diferenciado desventajoso y su expresión como una forma de violencia.

Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva 29/2022, relativa a los enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad⁴⁹, en esta plantea:

*[...] el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. En esta línea, **los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en***

⁴⁸ Recomendación General 28, CEDAW/C/GC/28. Párr. 16.2

⁴⁹ CoIDH. (2022). Opinión Consultiva OC-29/2022 Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Corteidh.or.cr. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf, párr.59.

sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.

La Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH se ha pronunciado respecto de que, *el problema de la violencia contra la mujer es que, en sí misma, es una manifestación de la discriminación basada en el género, como se reconoce en la Convención de Belém do Pará.*⁵⁰

El derecho a una vida libre de violencia, en el marco del derecho a la integridad personal. En la agenda de los derechos humanos de las mujeres, si bien las condiciones de discriminación y violencia que viven son los dos grandes temas que movilizan y a partir de los cuales se hacen visibles las urgencias por el derecho de acceso a una vida libre de violencia, imbricado con el ejercicio pleno de todos los demás derechos, y las condiciones que favorecen la ciudadanía plena de las mujeres.

En su interpretación la CEDAW, ha tenido que ser muy específica, a fin de que, a nivel global se comprenda por qué un problema de discriminación implica un acto de violencia basada en el sexo. Por ello, la Recomendación General número 19 emitida por el Comité de Expertas de la CEDAW señala:

6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o

⁵⁰ CIDH. (2003). Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación 2003. Cidh.org. <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>, párrafo 16.

*sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. (...)*⁵¹

Y es más claro en la Recomendación General número 28⁵², en la que va a sentar claramente las bases de cómo tienen implicaciones en el goce de los derechos de las mujeres, pero también, cómo se involucra la responsabilidad del Estado frente a éstas:

19. La discriminación contra la mujer por motivos de sexo y género comprende, como se señala en la Recomendación general Núm. 19 relativa a la violencia contra la mujer, la violencia por motivos de género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada. Es una forma de discriminación que inhibe seriamente la capacidad de la mujer de gozar y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales en pie de igualdad con el hombre. Abarca los actos que infringen lesiones o sufrimientos de carácter físico, mental o sexual, la amenaza de dichos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad, la violencia cometida en la familia o la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, o la violencia perpetrada o condonada por el Estado o sus agentes, independientemente del lugar en que se cometa. La violencia por motivos de género puede constituir una violación de disposiciones específicas de la Convención, aun cuando dichas disposiciones no mencionen expresamente la violencia. (...)

Por su parte, la citada Recomendación General Número 19, relativa a la **violencia contra la mujer**, reconoce que esta implica violaciones a los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención para Prevenir,

⁵¹ CEDAW. Recomendación General Número 19, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_S.pdf, párr. 6

⁵² CEDAW/C/GC/28. Párr. 19.

Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como la propia Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y otros mecanismos vinculantes. Esto nos permite identificar que, no solo se ejerce violencia contra la mujer por actos directos, sino también por la omisión o la inactividad para frenar la restricción en el acceso a otros derechos.

Al respecto, el Comité CEDAW señala: 8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.⁵³

Consecuente con este enfoque de protección frente a la desigualdad estructural que constituye una forma de violencia contra las mujeres, en sus Recomendaciones Generales el Comité CEDAW⁵⁴ amplió la interpretación del artículo 2 de esa Convención, relativo a la eliminación de la discriminación contra la mujer y las acciones que deben emprender los Estados parte para lograrlo, estableciendo además una relación con las restricciones al ejercicio a sus derechos como formas de discriminación en el acceso a la salud, la educación, el trabajo, el acceso a la justicia, entre otros aspectos, Además de existir la obligación para los países que han ratificado la Convención de Belem do Pará, de adoptar todas las medidas para satisfacer ampliamente esos derechos interrelacionados con otros.

Derecho al acceso a la justicia y la protección judicial. La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 25, establece el derecho de protección judicial, y señala, que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra

⁵³ CEDAW. Recomendación General 19, párr. 8.

⁵⁴ Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW por sus siglas en inglés.

actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Destaca que los compromisos de los países son:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso⁵⁵.*

En lo que respecta al derecho a la protección judicial, frente a las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, como la discriminación y la violencia, este supone el cumplimiento de la garantía del derecho **a una vida libre de violencia** que tiene implicaciones estructurales. El Comité CEDAW en la Recomendación General 19, se refiere específicamente a la violencia contra la mujer, y señala:

7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:

(...)

e) El derecho a igualdad ante la ley;

(...)

g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;

h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

⁵⁵ CADH, Artículo 25.

Frente a esto, el Estado tiene claras responsabilidades, con la adopción de medidas de protección judicial, que se señalan en el párrafo 71 en el documento Anexo, sobre principales estándares y Recomendaciones que presentó la CIDH. El cual señala:

De acuerdo con los estándares interamericanos en la materia, las medidas de protección adoptadas por el Estado deben ser eficaces y efectivas para proteger a la mujer, sus familiares y a los testigos de los hechos y deben ser adoptadas en forma expedita, sin necesidad de que la mujer inicie procedimientos civiles o penales. Su contenido y alcance debe ser diseñado de modo tal que, no sólo estén orientadas a la prevención y protección frente a la violencia, sino también les permitan a las víctimas acceder a servicios de atención, casas de abrigo y rehabilitación de emergencia.⁵⁶

Es importante establecer que hay un reconocimiento a la relación entre la desigualdad estructural y la violencia extrema que viven las mujeres, a partir de los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) se establece jurisprudencia vinculante a partir de la Sentencia de Campo Algodonero⁵⁷, que hace referencia en el párrafo 398 a la “cultura de discriminación” que “contribuyó a que [los] homicidios [de mujeres en Ciudad Juárez] no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual **se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes**”.

En su análisis en la sentencia contra el Estado Mexicano, la CoIDH, observa que la falta de actuación del Estado se traduce, en lo que denomina “actos de violencia” y “actos de discriminación”, y señala que la falta de respuesta por parte del Estado frente a esta situación es de “indiferencia”, y que “*por sus consecuencias respecto a la impunidad*

⁵⁶ Anexo 1 Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233 14 noviembre 2019.

⁵⁷ Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 398.

*del caso, reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia*⁵⁸.

En el caso de Campo Algodonero, la Corte observa que una forma de resolver o remediar esta situación, es considerar la *discriminación estructural en la que ocurren los hechos*⁵⁹, para que el Estado adopte **acciones para transformar esa realidad** como una forma de reparar las consecuencias de estos hechos. La ColDH *plantea que no se debe restituir sino corregir, pues no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación*. Este estándar, compromete la adopción de medidas que modifiquen las causas de la desigualdad.

Es importante destacar que el derecho a la protección judicial para las mujeres, de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos contempla el acceso a la justicia frente a las violaciones a los derechos fundamentales, la interpretación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se amplía en el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, documento⁶⁰ de la Comisión Interamericana:

El artículo 25 de la Convención establece el deber estatal de crear un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección y garantía de los derechos humanos. Así, los órganos del SIDH han comenzado a delinear estándares en relación con los alcances de tal obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, tanto la CIDH como la Corte IDH han identificado la necesidad de proveer medidas procesales que

⁵⁸ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 400.

⁵⁹ Ibidem. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Párr. 450.

⁶⁰ CIDH. (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA. <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>, párr. 28.

permitan el resguardo inmediato e incluso cautelar o preventivo de los derechos sociales, a pesar de que el fondo de la cuestión pueda llegar a demandar un análisis más prolongado en el tiempo.

A su vez, el Comité CEDAW presentó la *Recomendación General 33, sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, a fin de dar una interpretación amplia a este derecho y establecer claramente las responsabilidades de los Estados firmantes de la Convención para asegurar que las mujeres tengan acceso a la justicia, y señala en el párrafo 3:

En la práctica, el Comité ha observado una serie de obstáculos y restricciones que impiden a la mujer realizar su derecho de acceso a la justicia en pie de igualdad, incluida una falta de protección jurisdiccional efectiva de los Estados parte en relación con todas las dimensiones del acceso a la justicia. Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria, y al hecho de que no ha asegurado sistemáticamente que los mecanismos judiciales son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres. Todos estos obstáculos constituyen violaciones persistentes de los derechos humanos de las mujeres.⁶¹

Asimismo, establece en el párrafo 16.g:

Respecto de la disponibilidad de sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados parte:

⁶¹ CEDAW. (2015). Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Acnur.org. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf> 3

Protejan a las mujeres querellantes, testigos, demandadas y reclusas contra amenazas, hostigamiento y otras clases de daños durante y después de las actuaciones judiciales y proporcionen los presupuestos, recursos, orientaciones y vigilancia, así como los marcos legislativos necesarios para garantizar que las medidas de protección funcionen de manera efectiva⁶².

En particular se refiere a las condiciones de las mujeres en conflicto con la ley, y reconoce e identifica problemáticas para la falta de acceso a la justicia por discriminación:

48. El Comité ha destacado también el hecho de que la mujer sufre discriminación en casos penales debido a lo siguiente: a) falta de alternativas a la detención no privativas de la libertad que tengan en cuenta la perspectiva de género, b) imposibilidad de satisfacer necesidades específicas de las mujeres detenidas, y c) falta de mecanismos de examen independientes, de supervisión y que tengan en cuenta la perspectiva de género. La victimización secundaria de la mujer por el sistema de justicia penal tiene efectos sobre su acceso a la justicia, debido a su alto grado de vulnerabilidad al abuso mental y físico y a las amenazas durante el arresto, la interrogación y la detención.

Asimismo, esa Recomendación General de la CEDAW, en el párrafo 51.n, señala:

Aseguren que haya mecanismos vigentes para vigilar lugares de detención; presten especial atención a la situación de las mujeres reclusas; y apliquen normas y orientaciones internacionales sobre el tratamiento de las mujeres detenidas.⁶³

⁶² Ibidem. Pág. 10.

⁶³ Recomendación General 33. Pág. 21.

Cabe aclarar que desde 2007 en el documento “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”⁶⁴ la Corte reconoció la existencia de patrones socioculturales que causaban esa violencia, a los que ya identifica:

La CIDH también ha identificado una serie de problemas estructurales dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres, al igual que el procesamiento de otras violaciones de los derechos humanos.

Así, en dicho Informe⁶⁵ se identificó que:

346. La CIDH ha recibido información preocupante sobre la situación de poblaciones en mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos en el contexto de la privación de su libertad. Con base en la información recibida, la Comisión advierte en términos generales, la ausencia de institucionalidad y políticas públicas que atiendan a su situación particular, respondan al principio de especialidad y permitan cumplir con los deberes especiales de protección del Estado mexicano.

347. En lo que respecta a las mujeres privadas de libertad, la información recibida indica que desde el momento de su detención se enfrentan a serios abusos y a condiciones que no están adaptadas a su condición; lo anterior, debido a la ausencia de perspectiva de género en la normativa local y políticas públicas. En particular la CIDH ha sido informada, como fue señalado anteriormente en el presente informe, que las mujeres privadas de libertad son víctimas de diversos tipos de violencia, como abusos sexuales y tortura;

⁶⁴ CIDH. (2019). Anexo 1 Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. En Oas.org. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo1-es.pdf>. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233 14 noviembre 2019.

⁶⁵ CIDH. (2015). Situación de derechos humanos en México. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

además de que se enfrentan a serios obstáculos para acceder a servicios de atención médica adecuados, lo que afectaría especialmente a las mujeres embarazadas y lactantes.

Contexto de pobreza de las mujeres privadas de la libertad y la desigualdad estructural.

Otro de los aportes de la Corte Interamericana en la Sentencia de Campo Algodonero⁶⁶ es que incorpora el deber del Estado frente a la *desigualdad estructural* haciendo énfasis en el deber de transformar las condiciones y no dejarlas como están; esto se amplía y se desarrolla posteriormente en la sentencia Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil Br, en la que se reitera la importancia de considerar como *una de las causas de graves violaciones a los derechos humanos la perpetuación de los contextos de pobreza*, condiciones similares a la desigualdad estructural que viven muchas mujeres en la sociedad mexicana, y que constituye una de las características de las mujeres privadas de libertad.

Para la Corte Interamericana, un factor importante a considerar, son las condiciones de pobreza estructural⁶⁷, que agravan la desigualdad, recordando que en los casos en los que exista riesgo inmediato (derivado de la pobreza), la falta de acciones de prevención por parte del Estado trae consigo responsabilidad por omisión del Estado⁶⁸, estos contextos corresponden con las condiciones de pobreza de las mujeres privadas de su libertad en México⁶⁹.

⁶⁶ Ibidem, párr. 450.

⁶⁷ CoIDH, 26 de octubre 2020. Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil Br, [Archivo de video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=yrMdeVyNy5c>,

⁶⁸ Universidad Católica del Uruguay. 21 de septiembre de 2021. La admisión de la discriminación estructural en la jurisprudencia de la Corte IDH (Archivo de video) YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=KtAGUaVqW98>

⁶⁹ En el Informe se identificó que una característica de la mayoría de las mujeres privadas de libertad es la condición de pobreza extrema, el nivel educativo básico, las dobles y triples jornadas, además de la carga de trabajo no remunerado elevada. CNDH. Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad>

Asimismo, la Corte Interamericana ha sido puntual al establecer criterios para recordar que los Estados tienen responsabilidad de desarticular los estereotipos culturales, en especial cuando hay una **“cultura de discriminación hacia un grupo”**, como ocurre contra las mujeres, y reitera que los países tienen el deber de dar respuestas específicas y ponderar las soluciones en forma estructural⁷⁰. Uno de los expertos en la materia, Roberto Saba, identifican las consecuencias de la desigualdad estructural sobre los derechos humanos.

Señala:

[...] algunos grupos en diversas sociedades han recibido un trato histórico por parte del resto de la comunidad que los ha colocado en forma permanente y sistémica en una situación de desventaja que podría ser estructural. Ese trato es muchas veces antiguo, como sucede generalmente con los pueblos originarios, las personas cuyos ancestros han sido víctimas de un régimen de esclavitud, o aquellas que han visto sus vidas afectadas por generaciones por el predominio de un régimen de patriarcado. Esos tratos han ocasionado daños severos y muchas veces permanentes sobre las personas afectadas, y las acciones afirmativas o las políticas de trato preferente podrían ser justificadas sobre la base de constituir una forma de compensación a los actuales miembros del grupo, por aquellos daños pasados que tienen impacto sobre el presente.⁷¹

Saba, contribuye así a clarificar la relevancia del uso de este concepto venido de la sociología al ámbito jurídico y las responsabilidades de los países para adoptar medidas de aparente “trato preferente” que permitan revertir esas desigualdades, enfocadas de manera específica en la vida de las mujeres privadas de libertad.

⁷⁰ Universidad Católica del Uruguay. Ibidem.

⁷¹ Saba, R. (2021). Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad. En Discriminación piezas para armar (81-139). CDMX: SCJN.

En este marco, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consideran el punto 10. Reducir la desigualdad en y entre los países como un objetivo prioritario, reconociendo la necesidad de reducir las desigualdades. Entre otras cosas, considera:

*10.2 De aquí a 2030, **potenciar y promover** la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.*

*10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la **desigualdad** de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.⁷²*

Estos objetivos, si bien, no son de tipo vinculante, sí constituyen compromisos que el Estado Mexicano asumió para reducir la desigualdad en su población, entre estos disminuir progresivamente las brechas de desigualdad asociadas a la pobreza extrema, principalmente con respecto a los grupos de atención prioritaria.

Marco normativo en México.

A nivel global, y en México, se reconoce a las mujeres como una de las poblaciones más afectadas por la desigualdad estructural, dado el contexto histórico y culturales, y esto se refleja en los marcos normativos que suponen el cumplimiento a instrumentos convencionales del derecho internacional, así como la legislación nacional. En específico, como Estado parte de la CEDAW, México asumió responsabilidades específicas para garantizar a las mujeres condiciones de igualdad en la sociedad, estas obligaciones amplían la protección y establecen el deber de mejorar su situación para asegurar su desarrollo y adelanto con acciones puntuales.

⁷² ODS. (2015). 10 Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

Por ello y de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷³ en su primer párrafo, se establece el reconocimiento a los derechos humanos para todas las personas y en todo tiempo, además de las garantías de protección judicial:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

De manera específica, en el quinto párrafo, se establece el derecho a la igualdad y la no discriminación para dar protección a grupos históricamente vulnerados, por ello, se identifican algunas de estas categorías⁷⁴ que enmarcan contextos y condiciones por los que las poblaciones, especialmente las mujeres, son discriminadas.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias⁷⁵.

Asimismo, el artículo 4to. Constitucional garantiza la igualdad y la no discriminación entre las mujeres y los hombres, señalando que “*la mujer y el hombre son iguales ante la ley*”, como principio fundamental sobre la igualdad ante la ley en el ejercicio de sus derechos, que incluyen, sobre su decisión respecto del número de hijos y su espaciamiento, a la alimentación, la salud, el medio ambiente sano, al agua limpia, entre otros.

⁷³ CPEUM (1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁷⁴ Las denominadas categorías sospechosas están previstas en el artículo 1º. y se reconocen en el régimen jurídico mexicano como las causas de posibles violaciones a los derechos humanos.

⁷⁵ CPEUM, Artículo 1º. Párr. 5º.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló su análisis de las implicaciones del derecho a la igualdad y la no discriminación emanados de la Constitución, en diversas sentencias y publicaciones, en las que reconoce la relación con la “desigualdad estructural” con obligaciones específicas hacia las mujeres, debido a la discriminación histórica que viven. El Alto Tribunal señaló que: "derivado de la normativa nacional e internacional, el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación, trae aparejado el deber del Estado de velar porque en toda controversia jurisdiccional donde se denuncie una situación de violencia o discriminación por justificación del criterio de género, ésta sea tomada en cuenta con el objetivo de visibilizar si la situación de violencia o discriminación de género incide en la forma de aplicar el derecho al caso concreto. De no tomar en cuenta las condiciones especiales que acarrearán una situación de esta naturaleza, se puede llegar a convalidar una discriminación de trato por Justificación del criterio de género"⁷⁶.

En los análisis de las resoluciones emitidas, la SCJN estableció criterios para la interpretación del artículo 4to Constitucional⁷⁷ que retoman los efectos de la discriminación sobre grupos específicos, añadiendo que *podrá hablarse de discriminación por objeto (directa) cuando una norma –o práctica– invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación, es decir una categoría sospechosa, y la misma implica una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta. En tanto que la discriminación por resultado (indirecta) ocurre cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos desaventajados históricamente*, en concordancia con la interpretación del artículo 2 de la CEDAW.

⁷⁶ SCJN. (2021). 1.4 Ámbito Penal. En Igualdad y No Discriminación, Género (p. 112 a 120). Centro de Estudios Constitucionales SCJN. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-02/IGUALDAD%20Y%20NO%20DISCRIMINACION_febrero%202021.pdf

⁷⁷ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 4897/2018, 23 de enero de 2019, disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=241458>

Asimismo, la desigualdad estructural como condición bajo la que ocurren actos de violencia generados por la discriminación, son materia de diversas leyes generales en el territorio nacional desde la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y sobre el particular efecto de violencia y la discriminación en la vida de las mujeres y su afectación en el derecho a una vida libre de violencia, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, además de la específica Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que anteceden la reforma constitucional del 2011, y que sentaban las bases para promover la igualdad sustantiva.

En el caso particular de las mujeres privadas de libertad, el artículo 18 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁸ establece que *el sistema penitenciario se organizara sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley*. En el mismo párrafo se hace referencia a las condiciones de separación entre las mujeres y los hombres: *Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto*, siendo esta una condición para el respeto a sus derechos y una de las bases del sistema penitenciario.

Asimismo, emanada del artículo 18 de la Constitución, la Ley Nacional de Ejecución Penal desarrolla en el artículo 4to, los principios transversales del sistema penitenciario entre los que destaca la igualdad, concepto que se define:

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

⁷⁸ CPEUM, artículo 18, párr. 2do., 5 de febrero 1917.

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 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.

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.

Además, bajo los principios de la Ley Nacional de Ejecución Penal⁷⁹ el Estado Mexicano tiene el deber de garantizar el trato digno, en igualdad y no discriminación, y no se limita solo a la prohibición de no cometer actos de discriminación, sino que, dar cumplimiento a estas garantías implica que asuma obligaciones de prevención de violaciones a derechos humanos motivadas a partir de actos discriminatorios y a la protección judicial; así como, realizar acciones que reviertan la desigualdad adoptando medidas y acciones de carácter urgente y temporal, en especial cuando esta ocurre y se presenta contra grupos históricamente discriminados.

⁷⁹ LNEP, artículo 4to., 16 de junio de 2016.

Para atender esta problemática, la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación⁸⁰ considera en el artículo 1º, la definición de este conjunto de medidas como los *ajustes razonables* además de que se refiere a las acciones afirmativas.

Ajustes razonables: Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás; [...]

Asimismo, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el artículo 5º. fracción I, considera las acciones afirmativas especialmente dirigidas a las mujeres, como *el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres*. Esta definición reconoce a la desigualdad estructural como esa discriminación a veces “invisible” a simple vista, pero que es observable ante la existencia de un rezago que requiere revertirse de manera urgente.

IV. Acciones y Resultados de la CNDH

La CNDH ya se ha pronunciado respecto a la obligación de las autoridades de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad a través de diversos documentos, en los que se destacan situaciones que las afectan, todos ellos relacionados con la persistente **desigualdad estructural** que prevalecía y que aún se observa en centros penitenciarios de todo el país; lo que en suma, se

⁸⁰ Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación. (2012). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>

constituye por la insatisfacción de necesidades e inexistencia de infraestructura adecuadas y suficientes como formas de violencia directa hacia las mujeres, además de la perpetuación de las condiciones de opresión y trato desfavorable hacia ellas con respecto a los hombres, alentadas incluso, desde las instituciones a través de políticas públicas penitenciarias carentes de un enfoque diferenciado y con perspectiva de género.

Recomendaciones emitidas

De este modo, la CNDH en la Recomendación General “Proteger los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad” y en la Recomendación 03/2002 Sobre “mujeres internas en los centros de reclusión en la República Mexicana para el trato respetuoso a su dignidad”, ha visibilizado las carencias en la atención a la salud, educación, trabajo productivo y remunerado; la falta de separación de los espacios que ocupan las mujeres en relación con las áreas destinadas en los centros varoniles; así como, la falta de personal de seguridad y custodia y médica exclusivamente femenino. Además, desde hace tiempo, se observó que no había instalaciones y programas de atención específicos para albergar a las niñas y niños que permanecen con sus madres en los centros.

De este modo, desde 1994 a 2021, este Organismo Protector ha emitido alrededor de 22 Recomendaciones específicas que, en su conjunto, abordan temas estructurales de vulneración a los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad, de sus hijas y/o hijos y sus visitas en diversos centros penitenciarios estatales y federales del país.

En lo relativo a la situación en los Centros Federales, se destaca en torno al tema que nos ocupa que, en 2001, se publicó la Recomendación 15/2001 por violaciones a los derechos humanos de las mujeres en los Centros Federales de Readaptación Social Núm. 1, "La Palma", en el Estado de México, y Núm. 2, "Puente Grande", en el Estado

de Jalisco (en ese año albergaba mujeres). Posteriormente, en 2016, se emitió la Recomendación 7/2016, por hechos que vulneraron los derechos humanos de una mujer privada de la libertad y de su hija recién nacida, y visibilizó violaciones al derecho a la protección de la salud, a la legalidad y al acceso a la justicia, al interés superior de la niñez y a la lactancia. En tanto que, en 2017, se emitió la Recomendación 15/2017 al constatar durante sus traslados y el trato que recibían en el Centro Federal de Readaptación Social No. 16 en Coatlán del Río, Morelos, centro federal exclusivo para mujeres.

Asimismo, en 2019 y 2020, se emitieron 14 Recomendaciones⁸¹, 11 durante el año 2019 y, 3 en el 2020, en las que se identificaron deficiencias de infraestructura, mantenimiento y deterioro de los inmuebles en los que se albergaban mujeres, hechos que vulneraban sus derechos humanos en centros penitenciarios estatales ubicados en Sinaloa, Veracruz, Colima, Tamaulipas, Durango, Baja California Sur, Puebla, Guerrero, Campeche, San Luis Potosí, Baja California, Michoacán, Tabasco y Quintana Roo.

Más recientemente, en 2021, se emitieron tres Recomendaciones, dos se originaron durante las visitas de supervisión del DNSP 2020, por deficiencias que por su importancia y urgencia eran necesarias visibilizar y atender a través de la emisión de estas determinaciones⁸². Otra fue la 19/2021 sobre las inadecuadas condiciones de habitabilidad en el que fue encontrado el Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciadas No. 4 Femenil de Tapachula, Chiapas, que colocaba en riesgo la integridad física y hasta la vida de las mujeres y de sus hijas e hijos que vivían con ellas y del personal que laboraba en el mismo, en tanto que, el deterioro y mal

⁸¹ Recomendaciones específicas emitidas durante los años 2019 y 2020: 49/2019, 54/2019, 58/2019, 60/2019, 61/2019, 62/2019, 68/2019, 69/2019, 70/2019, 73/2019, 74/2019, 04/2020, 10/2020 y 11/2020.

⁸²

funcionamiento de diversos servicios podía generar en cualquier momento un evento de magnitud catastrófica.

Ese mismo año, también se emitió la Recomendación 100/2021, derivada de los hechos ocurridos en el Centro de Reinserción Social (CERESO) de Mexicali, Baja California, centro en el que también se albergaban mujeres, por el uso innecesario de la fuerza que policías estatales implementaron durante un motín; la CNDH llamó a las autoridades a realizar “una adecuada separación entre hombres y mujeres para evitar poner en riesgo a aquéllas y a sus hijas e hijos y proporcionarles condiciones de habitabilidad bajo una perspectiva de género”.

Por otra parte, a fin de atender las condiciones de desigualdad que afectan el acceso a servicios e insumos para atender la salud sexual y reproductiva de las mujeres, se emitió la Recomendación 35/2021 *sobre la falta de acciones suficientes para Garantizar a las adolescentes y mujeres Privadas de la libertad el derecho a la salud Sexual y reproductiva, así como a la gestión e higiene menstrual digna en los Centros Penitenciarios de los estados que conforman la República Mexicana y de la Ciudad de México, así como en el Centro Federal de Readaptación social en Coatlán del Río, Morelos y las prisiones militares, según corresponda; incluidas las mujeres que ingresan como visita familiar*, a fin de garantizar el abasto suficiente de insumos y servicios que garantizaran una gestión de la menstruación digna de las mujeres privadas de libertad, siendo ésta la primera Recomendación a nivel nacional que tocará abiertamente el tema sobre la menstruación y la obligación de garantizarla en el marco de la protección del derecho a la salud sexual y reproductiva a favor de las mujeres privadas de la libertad, personas menstruantes y de sus visitas.

Asimismo, durante ese año, se publicó la Recomendación General 44/2021,⁸³ en la que “se constató que existen centros en los cuales las mujeres privadas de la libertad no llevan a cabo ninguna actividad laboral e, incluso, en algunos las autoridades concesionan a hombres las tiendas ubicadas dentro del área femenil o son los encargados de coordinar los trabajos de maquila que realizan las mujeres, lo que constituye una violación flagrante a sus derechos”.

En febrero de 2022, se emitió la Recomendación 51VG/2022 por violaciones graves a los derechos humanos a la integridad y seguridad personal por actos de tortura y violencia sexual en agravio de una víctima mujer cometidos por policías ministeriales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Veracruz y por personas servidoras públicas de la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad federativa⁸⁴.

Asimismo, en este año, se emitió la Recomendación 55VG/2022 por violaciones graves a derechos humanos ante las condiciones de internamiento en el Centro Penitenciario Femenil de Tanivet, donde se constató que las mujeres privadas de la libertad eran sometidas a trabajos forzosos en diversas áreas y no contaban con servicio médico durante la noche; la infraestructura era inadecuada y quienes vivían con sus hijas e hijos lo hacían en condiciones insalubres.

⁸³ Recomendación General 44/2021, Sobre el deber del Estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.

⁸⁴ Entre otras violaciones se constató que, tras haber sido víctima de actos de tortura y tortura sexual por policías ministeriales a cargo de su detención y traslado, al ingresar a un centro penitenciario estatal en el estado de Veracruz, éste no contaba con personal médico que certificara idónea y oportunamente su estado psicofísico y sexual, ya que solo se encontraba una enfermera, quien expidió un certificado médico en el que no se registró haber realizado una exploración física, no fue sino hasta su entrevista de ingreso con personal de psicología que se asentó haber referido ser víctima de agresiones sexuales durante su traslado de la Ciudad de México a Veracruz, el personal lo asentó en el registro de esa entrevista pero no dio vista de los hechos a las autoridades competentes, obstaculizando la oportuna y debida certificación sobre el abuso sexual entre otras cosas, retrasando con dichas omisiones, su derecho al acceso a la justicia.

Informes especiales y Pronunciamientos

La identificación y observación de las condiciones estructurales de desigualdad en los centros penitenciarios son materia de interés para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se han hecho también en cuatro Informes Especiales, de los cuales uno se emitió en 2002 que observó los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos tanto de Centros Varoniles y Femeniles del entonces Distrito Federal; dos fueron específicamente sobre derechos humanos de las Mujeres privadas de libertad en Centros de Reclusión de la República Mexicana emitidos en los años 2013 y 2015; y uno, en 2016, sobre condiciones de las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los Centros de Reclusión de la República Mexicana⁸⁵. En los que se identificaron transgresiones a los derechos humanos de las mujeres y mujeres embarazadas en reclusión por condiciones de estancia digna, trato, salud, alimentación, legalidad, debida clasificación y reinserción social, falta de satisfactores necesarios y adecuados para el sano desarrollo de las hijas e hijos que permanecen con ellas en prisión.

En febrero de 2022, la CNDH emitió el *Pronunciamiento para la adopción de acciones urgentes a favor de las mujeres en prisión preventiva o sentenciadas que se encuentran internas en los centros del país por la comisión de delitos relacionados con la interrupción de su embarazo*, a la luz de la sentencia emitida por la SCJN, a través del cual, se analiza la situación actual de las mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con la interrupción de su embarazo; solicitando la generación de acciones

⁸⁵ CNDH. *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal*. 2002. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2002_readaptacion.pdf
Informe Especial Sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana. 2013. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales
Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana. 2015. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales
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. 2016. Disponible en <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15007/2016 IE Hijas Hijos Mujeresinternas.pdf>

conjuntas por parte de diversas autoridades a nivel nacional “que permitan a las mujeres que enfrentan un proceso o una sentencia en prisión por la comisión de ese delito acceder a la interposición de recursos legales que, de ser procedente, les permita obtener su libertad con base en las determinaciones emitidas por la SCJN en la materia; así como, prevenir actos o conductas que vulneren los derechos humanos de las mujeres que decidan interrumpir su embarazo⁸⁶”.

Resultados de la CNDH que visibilizan la desigualdad estructural de las mujeres privadas de la libertad.

DNSP. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021⁸⁷

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021, dentro de los rubros y apartados que lo conforman, permitió identificar a los Centros penitenciarios estatales con deficiencias en la atención a mujeres y/o sus hijas e hijos que viven con ellas, tanto en los estatales como el federal, lo cual permitió identificar y conocer las problemáticas existentes y en qué entidades hubo mayor incidencia de estas.

Es a partir de este apartado que puede concluirse que durante las visitas de supervisión efectuadas por el personal de la CNDH, se encontraron diversas deficiencias que van desde la nula separación entre mujeres y hombres, o la presencia de mujeres privadas de libertad cuya estadía no cumple con los estándares mínimos para garantizar la integridad personal, estancia digna, reinserción social y acceso a la justicia⁸⁸, con

⁸⁶ CNDH. (2022b, febrero). Pronunciamiento para la adopción de Acciones urgentes a favor de las mujeres En prisión preventiva o sentenciadas que se Encuentran internas en los centros Penitenciarios del país por la comisión de Delitos relacionados con la interrupción De su embarazo, a la luz de la sentencia Emitida por la SCJN. [www.cndh.org.mx. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-02/DOCUMENTO_150222.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-02/DOCUMENTO_150222.pdf) Pág. 4.

⁸⁷ CNDH. (2022). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf

⁸⁸ Ibidem. Págs. 605 a 611.

centros que no cuentan con áreas de atención médica para mujeres ni condiciones mínimas para el pleno respeto a sus derechos humanos.

Situación de los centros femeniles en todo el país

A fin de tener datos concretos a analizar, se realiza el siguiente cuadro en el que se observa la distribución de las entidades federativas que cuentan con centros femeniles, los que recibieron una recomendación específica entre 2019 y 2020 (de las 14 Recomendaciones dirigidas a los gobiernos de las entidades federativas para la mejora y ampliación de la infraestructura penitenciaria que atiende a las mujeres), y en otra columna se ubica a partir del DNSP 2021, a las entidades con mayores deficiencias en la atención a mujeres y a sus hijos e hijas.

El número de centros penitenciarios femeniles se mantiene durante este 2022 en un total de veintitrés⁸⁹ (1 federal y 22 estatales) que se distribuyen en 19 entidades del país, como se muestra en la tabla siguiente:

	Entidad	Centros femeniles		Con Recomendación ⁹⁰
		Federal	Estatal	
1.	Aguascalientes		1	
2.	Baja California			X
3.	Baja California Sur			X
4.	Campeche			X
5.	Chiapas		1	
6.	Chihuahua		2	
7.	Ciudad de México		2	
8.	Coahuila		2	
9.	Colima		1	X
10.	Durango			X

⁸⁹ SSPC. (2022). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional: Vol. Diciembre 2022. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/800216/CE_2022_12.pdf

⁹⁰ En el período de 2019 a 2020, la CNDH emitió un total de 14 Recomendaciones para las entidades federativas por deficiencias de infraestructura, mantenimiento, deterioro de los inmuebles, situación que vulnera los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad.

	Entidad	Centros femeniles		Con Recomendación ⁹⁰
		Federal	Estatal	
11.	Estado de México		1	
12.	Guanajuato		1	
13.	Guerrero			X
14.	Hidalgo		1	
15.	Jalisco		1	
16.	Michoacán			X
17.	Morelos	1	1	
18.	Nayarit		1	
19.	Nuevo León		1	
20.	Oaxaca		1	
21.	Puebla			X
22.	Querétaro		1	
23.	Quintana Roo			X
24.	San Luis Potosí			X
25.	Sinaloa			X
26.	Sonora		1	
27.	Tabasco			X
28.	Tamaulipas			X
29.	Tlaxcala		1	
30.	Veracruz			X
31.	Yucatán		1	
32.	Zacatecas		1	
		1	22	14

Cuadro elaborado con información del DNSP 2021, así como el registro de Recomendaciones emitidas por la CNDH y del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional.

Esto permite identificar que hay **13 entidades** (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, Michoacán de Ocampo, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz) que **no tienen un centro penitenciario exclusivo para las mujeres**, por lo que son ubicadas en espacios de centros penitenciarios varoniles denominados también “mixtos” que en muchos casos funcionan como anexos sin disponer de los servicios para las mujeres como un área médica y menos aún con un especialista en ginecología.

Al respecto, se aclara que, en relación con la entidad de Veracruz, de acuerdo con los datos que brinda el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional a diciembre de 2022, aún no se identificaba que en dicho sistema penitenciario se contará con un centro penitenciario femenino, no obstante se ha dado cuenta a través de las supervisiones realizadas por este Organismo durante el año 2022, que en cumplimiento a la Recomendación emitida, se han generado acciones que muestran avances sustantivos para la consolidación como un centro femenino independiente el ubicado en la congregación La Toma en el municipio de Amatlán, Veracruz.

Asimismo, en ese cuadro, se concentra información acerca de los estados que tienen un centro penitenciario exclusivamente “femenil”, ya sea estatal o federal. Morelos es el único que tiene ambos. Se observa también que hay entidades como Chihuahua, Ciudad de México y Coahuila que tienen dos centros femeniles, sin embargo, esto no significa que estén exentos de problemas de atención y que son identificados en el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria.

Por lo que respecta a los centros mixtos, las condiciones son de mayor relevancia, según revela el DNSP 2021:

“ [...] preocupa a esta CNDH, que en el caso de estos centros estatales, donde también convergen hombres y mujeres, las áreas destinadas para albergar a mujeres es considerablemente reducida con respecto a las destinadas para hombres; incluso, en los centros en los que existen espacios para el deporte o talleres para ejercer algún oficio, en el caso de las mujeres no es así, siendo que sus actividades deben realizarlas en su propia celda, y solo en algunos centros, en ciertos horarios, se les permite acceder a dichos

espacios, que se encuentran en el área varonil por un tiempo limitado y al costo de colocar en riesgo su integridad física, sexual y/o psicológica.”⁹¹

Al respecto, uno de los aspectos que más preocupan para esta CNDH, es la debida protección de la integridad de las mujeres en los centros mixtos, y también en los femeniles, esto a causa de las problemáticas comunes que convergen principalmente en los centros mixtos, como lo son, *la sobrepoblación y deficiencias en la atención observada*⁹². A continuación, se desglosan los hallazgos del DNSP 2021.

	Entidad	Centros femeniles y mixtos con sobrepoblación ⁹³	Centros con deficiencias en atención a mujeres ⁹⁴
1.	Aguascalientes		Centro de Reinserción Social para Mujeres.
2.	Baja California	2 centros mixtos de Mexicali y Tijuana.	2 centros, de Reinserción Social de Mexicali, y el de Tijuana.
3.	Baja California Sur	N/P ⁹⁵	Centro de Reinserción Social de La Paz.
4.	Campeche	N/P	2 centros, de Reinserción Social de Ciudad del Carmen y el de San Francisco Kobén.
5.	Chiapas	1 mixto, el No. 5 de San Cristóbal.	Centro estatal para la Reinserción Social de Sentenciados No. 5 de San Cristóbal de las Casas.
6.	Chihuahua	N/P	N/P

⁹¹ CNDH. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021. Pág. 4.

⁹² El DNSP agrupa en el apartado “deficiencias en la atención observada” información sobre la atención médica, la alimentación y servicios para el cuidado y estancia de las hijas e hijos de las mujeres privadas de libertad, así como el acceso en igualdad de condiciones a las instalaciones, a los servicios y el registro de la población.

⁹³ CNDH. (2021). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf Pág. 597 a 604.

⁹⁴ Ibidem. Pág. 605 a 611.

⁹⁵ No presenta.

	Entidad	Centros femeniles y mixtos con sobrepoblación ⁹³	Centros con deficiencias en atención a mujeres ⁹⁴
7.	Ciudad de México	N/P	Centro femenil de Reinserción Social Tepepan.
8.	Coahuila	1 Centro Femenil de Saltillo.	N/P
9.	Colima	N/P	N/P
10.	Durango	1 mixto, CERESO No. 2 en Santiago Papasquiario.	2 centros Centro de Reinserción Social No. 1, y No. 2 Santiago Papasquiario, Durango.
11.	Estado de México	N/P	4 centros (uno femenil), Centro Preventivo y de Readaptación Social Chalco, Jilotepec, Zumpango, Femenil Nezahualcóyotl Sur.
12.	Guanajuato	N/P	N/P
13.	Guerrero	7 mixtos (los mismos que tiene deficiencias en atención a mujeres).	7 centros, Reinserción Social Chilapa de Álvarez, Coyuca de Catalán, Ometepec, Taxco de Alarcón, Chilpancingo, La Unión y de Iguala.
14.	Hidalgo	9 mixtos (los mismos con deficiencias en atención a mujeres).	9 centros, Reinserción Social de Apan, Actopan, Huichapan, Ixmiquilpan, La Huasteca Hidalguense, Mizquiahuala, Tizayuca, Tula y Tulancingo.
15.	Jalisco	1 femenil, la Comisaría femenil.	6 centros, Integral de Justicia Regional Altos Sur, Ciénega Chapala, Regional Costa Sur, Regional Valles – Ameca, Reclusorio Zona Sur en Ciudad Guzmán.

	Entidad	Centros femeniles y mixtos con sobrepoblación ⁹³	Centros con deficiencias en atención a mujeres ⁹⁴
16.	Michoacán	1 Centro mixto de Alta Seguridad para Delitos de Alto Impacto No. 1.	8 centros, de Reinserción Social en Zitácuaro “Hermanos, López Rayón”, Uruapan “Lic. Eduardo Ruiz”, La Piedad, Lázaro Cárdenas - La Mira, Maravatío, Sahuayo (Lázaro Cárdenas), Zamora y Centro Penitenciario de Alta Seguridad para Delitos de Alto Impacto No. 1.
17.	Morelos	1 CERESO femenil estatal de Atlacholoaya.	
18.	Nayarit	1 mixto, de Bucerías.	Centro mixto de Reinserción Social de Bucerías.
19.	Nuevo León	N/P	N/P
20.	Oaxaca	N/P	N/P
21.	Puebla	10 centros mixtos, Cholula, Puebla, Acatlán, Chignahuapan, Huejotzingo, Libres, Tecamachalco, Teziutlán, Zacatlán y Tehuacán.	13 centros mixtos, Penitenciario Regional de San Pedro Cholula, de Ciudad Serdán, Regional Huauchinango, de Acatlán de Osorio, de Chignahuapan, de Huejotzingo, Libres, de Tecamachalco, Tepeaca, Teziutlán, Tlatlauquitepec, de Zacatlán, y de Tehuacán.
22.	Querétaro	N/P	N/P
23.	Quintana Roo	2 centros mixtos, Chetumal y Cancún.	Centro Penitenciario Estatal No. 2 Cancún.
24.	San Luis Potosí	N/P	3 centros, Centro Estatal de Reinserción Social de Matehuala, Río Verde y Tamazunchale

	Entidad	Centros femeniles y mixtos con sobrepoblación ⁹³	Centros con deficiencias en atención a mujeres ⁹⁴
25.	Sinaloa	N/P	2 centros, Centro Penitenciario El Castillo y Regional Évora.
26.	Sonora	5 centros mixtos, Obregón, Caborca, Huatabampo, San Luis Río Colorado y Hermosillo. ⁹⁶	5 centros, Centro de Reinserción Social Ciudad Obregón, Guaymas, Huatabampo, Navojoa y San Luis Río Colorado.
27.	Tabasco	5 mixtos, los mismos con problemas de atención a mujeres.	5 centros, Social de Reinserción Social de Cárdenas "Las Palmas", Comalcalco, Huimanguillo, Tenosique y del Estado de Tabasco.
28.	Tamaulipas	N/P	Centro de Ejecución de Sanciones Reynosa.
29.	Tlaxcala	N/P	N/P
30.	Veracruz	5 centros mixtos, en Amatlán, Chicontepec, Jalacingo, Pánuco y Pacho Viejo.	8 mixtos, Centro de Reinserción Social de Acayucan, Jalacingo, Misantla, Ozuluama, Papantla, San Andrés Tuxtla, Zongolica y Coatzacoalcos.
31.	Yucatán	N/P	2 centros mixtos, de Reinserción Social de Valladolid y del Sur en Tekax.
32.	Zacatecas	1 femenil de Cieneguillas.	N/P
TOTAL GENERAL		53 centros femeniles o mixtos con sobrepoblación.	72 centros presentan deficiencias en atención a mujeres y/o menores que viven con ellas.

Cuadro elaborado con información del DNSP 2021, así como el registro de Recomendaciones emitidas por la CNDH y el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional.

⁹⁶ Durante 2022, el Sistema penitenciario estatal adoptó medidas para la mejora de las condiciones de las mujeres privadas de libertad, de conformidad con las Recomendaciones e Informes, que se reflejarán en el próximo DNSP.

Cabe precisar que la denominación de “centros mixtos” es una clasificación que otorga la autoridad del sistema penitenciario estatal en centros en los que existen estancias y áreas específicas para que las mujeres compurguen sus penas *en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto*, y no se adquiere el nombre de “femenil” por la presencia de mujeres, aun cuando en algunos de estos centros no se cuenten con las condiciones adecuadas de infraestructura, seguridad, salud y reinserción que les garantice una estancia digna conforme a su género.

Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres 2022.

De forma más reciente, la CNDH presentó el *Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional*⁹⁷ en el que se resaltaron las causas estructurales de la desigualdad que viven las mujeres en los centros penitenciarios, identificando aspectos como la inexistencia de políticas públicas con perspectiva de género que atiendan las problemáticas, los patrones socioculturales, las desventajas y tratos desfavorables a las mujeres, así como la falta de una adecuada tutela judicial efectiva para la protección de sus derechos en los procesos.

Para ello, durante 2021, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó entrevistas cuantitativas y cualitativas a mujeres privadas de libertad y con una metodología feminista, a fin de contar con información que permitiera la elaboración del *Informe Diagnóstico* de referencia.

Este Informe se apoyó en ejes orientados a identificar las condiciones en las que se encuentran las mujeres a fin de revertir la desigualdad que viven estando privadas de

⁹⁷ CNDH. (2022b, marzo). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf

su libertad, como resultado, entre otros, de la carencia de infraestructura para la atención y satisfacción de sus necesidades, la accesibilidad al ejercicio de sus derechos como son la reinserción social, la salud, la educación, la alimentación y fundamentalmente a la igualdad y no discriminación, por deficiencias de infraestructura relacionada con la inexistencia de espacios adecuados, en condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad, en el que se ven afectados múltiples derechos de las mujeres y sus hijas e hijos.

De esta manera, el Informe Diagnóstico⁹⁸ identificó una situación preocupante por el aparente trato “neutro” que se justifica a partir del bajo número de mujeres que hay en algunos centros penitenciarios en localidades pequeñas o donde prevalece la población indígena y rural, en los que las condiciones en las que se encuentran las mujeres son “estancias” improvisadas cerca de áreas administrativas e incluso cercanas a las áreas de sancionados varonil (CERESO de Tenosique, Tabasco), sobrepobladas sin áreas verdes, sin área de servicios, educativas o laborales, e incluso centros en los que no hay separación adecuada y en otros casos, la autoridad penitenciaria permite que haya tránsito fluido entre ambas secciones.

i) Resultados del Informe Diagnóstico en relación con el derecho a la integridad

Considerando los criterios que permiten definir la integridad, el Informe Diagnóstico exploró desde una perspectiva de género éstas condiciones en específico para las mujeres, por ello destaca la atención a la salud preventiva de las mujeres y la atención a enfermedades o padecimientos relacionados con las mujeres como son el acceso a los servicios ginecológicos e higiene.

⁹⁸ CNDH. (2022). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional. Org.mx. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf.

Destaca que, en algunos centros denominados como “mixtos”, las secciones femeniles no cuentan con un área médica propia, ni con talleres, o aulas educativas, deportivas, cocina propia y áreas verdes o de convivencia familiar, siendo algunos más graves las condiciones que en otros o, a pesar de contar con los espacios se utilizan para otros fines o cayeron en desuso como se identificó en el Centro de Reinserción Social “La Mira”, en Lázaro Cárdenas Michoacán, en donde no se le da uso a la biblioteca, ni a las aulas o a talleres que existen en el área femenil⁹⁹.

El *Informe diagnóstico* también señala que la desigualdad de género se agrava en contextos en los que haya falta de control efectivo del orden y la seguridad interna de los centros penitenciarios, especialmente en donde haya deficiencia de suficiencia y capacitación del personal de seguridad, actos de corrupción; uso excesivo de la fuerza y el trato humillante hacia la población penitenciaria por parte de los agentes de seguridad, ingreso y circulación de alcohol, drogas y dinero en las cárceles, actividad de grupos criminales, disputas entre estos grupos por el control de las mismas; hacinamiento y las deficientes condiciones de detención; falta de separación por categorías y situación jurídica, todo esto afectan de manera más grave a los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente a las mujeres en los centros mixtos¹⁰⁰.

ii) Resultados del Informe Diagnóstico con respecto a una estancia digna

Durante las visitas de supervisión y para la elaboración del Informe Diagnóstico, se encontró que en centros catalogados como “varoniles” se ubicaba por instrucciones de autoridad jurisdiccional a mujeres, todas ellas sin condiciones mínimas para su **estancia digna**; esto se observó en el centro de Playas de Catazajá, Chiapas, donde -

⁹⁹ CNDH. (DNSP 2021). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf Pág. 301.

¹⁰⁰ CNDH. (2022). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional. Org.mx. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf Pág. 218.

al momento de la visita- había 2 mujeres; en el CERESO de Tlapa de Comonfort, Guerrero había 7 mujeres; en los CERESOS de Jacala y Molango, Hidalgo 1 y 7 mujeres; en Puerto Peñasco, Sonora con 1 mujer, Caborca con 2 mujeres y Aguaprieta con 1 mujer. Lo anterior, también fue visibilizado en el DNSP 2021, en el que se señaló la falta de capacidad de atención para las mujeres y las y los niños en varios centros penitenciarios, porque no se contaba con infraestructura adecuada para ello, esto se debe a que son centros varoniles, pero al momento de la visita había mujeres en “áreas improvisadas” en condiciones que ponen en riesgo la integridad de las mujeres privadas de libertad, además de los riesgos para su integridad personal.

El Informe Diagnóstico señala:

En el caso de las mujeres de los centros de Guerrero como Zihuatanejo y La Unión, estas se mueven libremente por el centro en sus áreas varoniles, y el espacio destinado a las mujeres es igual una pequeña estancia donde pernoctan todas, y en el caso de Tecpan, es un pequeño patio. En centros como Huatabampo, Navojoa y San Luis Río Colorado, si bien las áreas femeniles cuentan con patios o un espacio más amplio, no disponen de los servicios y tienen que recibir la atención médica en el área varonil, además de otros servicios por los que son trasladadas a las áreas dentro del espacio del centro para hombres.¹⁰¹

iii) Resultados del Informe Diagnóstico con respecto a la gobernabilidad de los centros.

En los hallazgos del Informe Diagnóstico destaca que “A diferencia de los centros mixtos o varoniles, en los centros femeniles no se identifican “grupos de control” con

¹⁰¹ Ibidem. Pág. 208.

autogobierno/gobierno entre la población penitenciaria, y cuando se identificó ingreso y circulación de drogas se asocia a hechos que pueden constituir abuso sexual de las mujeres pl.”

La vulnerabilidad de las mujeres en los centros aumenta cuando se trata de los espacios mixtos, en particular aquellos en donde las autoridades permiten el tránsito fluido entre una y otra sección.

Al respecto, el Informe Diagnóstico destacó la información que la ENPOL¹⁰² respecto de que:

El 42.5% de las mujeres refirió haber sido víctima de algún delito ocurrido dentro del centro penitenciario, frente al 33.6% de los hombres que dijeron haber vivido una situación así. Además, 25.9% de las mujeres manifestó que fue víctima de discriminación por el tipo de delito que cometió, frente a 16.4% de los hombres, esto también corresponde con las vivencias de las mujeres que fueron imputadas por el asesinato de sus hijas/os, que afrontan la prisión con la carga del estigma en su entorno y que se identificó como una causa de aislamiento y discriminación.¹⁰³

El motivo de esta vulnerabilidad, consiste en razones de género que resultan algunas veces invisibles a simple vista y lo que se estima un beneficio es el origen mismo de la desigualdad, como destaca el Informe Diagnóstico, en estados, como Guerrero, en el que *las mujeres al tener permitido pasar al área varonil tienen la elaboración y venta de alimentos como una de sus actividades, siendo de las pocas que pueden realizar y que les permite obtener algún tipo de ingreso, aunque la mayoría de las veces es un trabajo*

¹⁰² Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021.

¹⁰³ Óp. cit. CNDH. (2022). Informe Diagnóstico. Pág. 220.

para un tercero que es el dueño del negocio¹⁰⁴, es decir, terminan trabajando para alguien más, y bajo las condiciones de dependencia o vínculo afectivo-emocional pues establecen relaciones personales.

iv) Resultados del Informe Diagnóstico en relación con la reinserción social.

Asimismo, el mismo *Informe Diagnóstico* destaca en el apartado **Trabajo y oportunidades** que durante las entrevistas a mujeres permitió identificar que antes de privadas de libertad el 75% desarrollaba trabajo de autoempleo, siendo estas actividades el comercio ambulante, la venta por catálogo, limpieza en hogares y “otras” que incluían desde hacer tortillas, hasta algunas actividades de subsistencia como “limpia parabrisas” y “payasita” en las calles, con ingresos menores a dos mil pesos mensuales en la mayoría de los casos. En contraste, dentro de los centros realizan actividades como elaboración de artesanías, lavado de ropa y limpieza de estancias con ingresos de 500 pesos para la mayoría.

Esto se observa en los centros en los que hay **industria penitenciaria** como en el Centro Penitenciario y de Reinserción Social de Santiaguillo, en Almoloya de Juárez, en donde el área varonil cuenta con un tipo de industria de fundición, maquila y carpintería, en tanto que en el femenil se elaboran adornos de fiestas infantiles y las mujeres que realizaban algunos trabajos de elaboración de muebles de madera lo hacían en un espacio abierto al no contar con un taller para ello, lo que también se constató durante las visitas del DNSP 2021.

¹⁰⁴ Ibidem. Pág. 214.

v) Resultados del Informe Diagnóstico en relación con la educación.

Asimismo, el Informe destaca que, en el ámbito educativo, *la importancia que se brinda a la educación de las mujeres y su capacitación para el trabajo se encuentra afectada por los estereotipos de género, son pocos los centros que dotan con igualdad de oportunidades a las mujeres y a los hombres; en la mayoría los talleres, industrias o actividades laborales están asociadas a los roles y estereotipos de género respecto a las tareas que es “conveniente” que ellas realicen.*¹⁰⁵

En este documento, se hizo énfasis en aquellos aspectos que son más afectados basados en prejuicios o estereotipos de género, como ocurre con la educación y que resultan ser los más prescindibles:

*En la realidad, la mayoría de los centros penitenciarios no cuentan con aulas en los anexos femeniles, y solo los centros femeniles tienen disposición de espacios asignados para la realización de las tareas educativas, sin embargo, a raíz de las condiciones generadas por la pandemia que requerían la aplicación de la “sana distancia”, en el Centro Femenil de Santa Martha Acatitla de la Ciudad de México, las aulas fueron ocupadas por las áreas técnicas de Trabajo Social y Jurídico, sin que tuvieran lugar las actividades escolares.*¹⁰⁶

vi) Resultados del Informe Diagnóstico respecto de la tutela judicial efectiva

En el debido proceso, prevalecen múltiples deficiencias que se reconocen por la deficiente información a la que las mujeres tienen acceso en torno a sus propios casos o situación jurídica actual.

¹⁰⁵ CNDH. Informe Diagnóstico sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un Enfoque Interseccional. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad>

¹⁰⁶ Ibidem, pág. 122.

Otro aspecto que destaca en la información generada para este Informe es el alto número de mujeres que fueron sentenciadas y posteriormente ésta fue revocada y han permanecido en los centros penitenciarios por más de 10 años o más, sin tener una certeza de su condición.¹⁰⁷

Por otra parte, el mismo Informe Diagnóstico también proporcionó información relevante sobre las condiciones sobre la inadecuada tutela judicial efectiva para las mujeres:

Otro aspecto que destaca en la información generada para este Informe es el alto número de mujeres que fueron sentenciadas y posteriormente ésta fue revocada y han permanecido en los centros penitenciarios por más de 10 años o más, sin tener una certeza de su condición.

Si bien, no es el único aspecto en el que en la protección judicial para las mujeres presenta diferencias, es uno de los que se mencionan en el Informe, junto a las sanciones más elevadas, la falta de acceso a una defensa adecuada, entre otros aspectos.

vii) Resultados del Informe Diagnóstico con respecto a los grupos de atención prioritaria

Por otra parte, en el mapeo de CENDIS, guarderías, cuneros y juegos dentro del sistema penitenciario, se identificó que solo los centros femeniles de Chihuahua, Santa Martha en Ciudad de México, Santiaguito, en el Estado de México; el estatal de Jalisco, el estatal de Morelos, así como el CEFERESO 16 en Morelos, cuentan con condiciones

¹⁰⁷ Ibidem, pág. 252.

adecuadas, de acuerdo con el Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional.

En cambio, los estados que destacan por no poseer ningún tipo de **infraestructura para atender a las niñas y niños y sus madres** privadas de libertad en ninguno de sus centros son: Baja California, Colima, Campeche y Sinaloa.

El Informe Diagnóstico, expone:

Las condiciones llegan a ser tan adversas, que en el Centro Distrital de Tecamachalco, Puebla, durante la entrevista con el titular, éste señaló que al llegar encontró que en una estancia con características para el ingreso (con solo dos planchas), se había ubicado a 4 mujeres, dos de ellas dormían en el piso y una de ellas tenía a un pequeño de casi un año de edad, esto motivó a que se realizara una ampliación en un espacio alterno en el que se destinó un lugar con mejores condiciones y espacio. La madre y el niño fueron externados del centro al poco tiempo.¹⁰⁸

Finalmente, en este apartado sobre las Acciones y Resultados de la CNDH, es claro que, tanto las recomendaciones, los pronunciamientos como los informes especiales que se han emitido, hacen énfasis en la urgencia de que el Estado Mexicano adopte medidas que garanticen la reversión de la desigualdad estructural que impera en los centros penitenciarios del país y que evoluciona y converge a través de diversos contextos, a fin de garantizar la protección del derecho a la igualdad y la no discriminación, así como, su deber de adoptar acciones afirmativas basadas en una noción de *razonabilidad y no arbitrariedad en el trato*.

¹⁰⁸ CNDH. (2022). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional. Org.mx. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf Pág. 188.

V. Observaciones y conclusiones

Observaciones

Considerando que, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un deber y una obligación en el marco de la defensa y protección de los derechos humanos el contribuir a hacer visible la desigualdad estructural en el sistema penitenciario de todo el país, la cual funciona en detrimento de los derechos de las mujeres privadas de libertad, y toda vez que la Corte Interamericana brinda estándares de protección a los derechos humanos de las mujeres que reconocen el efecto de lo que ha denominado como una “cultura de discriminación” que afecta su derecho a la igualdad, con restricciones al ejercicio de otros derechos, este Organismo manifiesta su preocupación respecto de que, pese a las acciones emprendidas en diversos momentos, la situación actual en los centros penitenciarios en los que se albergan mujeres no han sido sustantivos, de tal manera que reflejen una mejoría en su calidad de vida en reclusión, manteniéndose importantes brechas de desigualdad que las afectan tanto a ellas como a sus hijas y/o hijos principalmente en los centros denominados como “mixtos” .

Al respecto, si bien, muchas de las desigualdades estructurales son identificadas de manera más clara a partir de las quejas promovidas por las mujeres privadas de la libertad, y que dan origen a las Recomendaciones, son los hallazgos del DNSP 2021¹⁰⁹ y el Informe Diagnóstico¹¹⁰ (junto a informes anteriores) los que refuerzan que prevalece una condición de trato desigual hacia las mujeres, en los sistemas penitenciarios de

¹⁰⁹ CNDH. (DNSP 2021) Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf

¹¹⁰ CNDH. (2022). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional. Org.mx. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf

todo el país, tanto en los estatales como en el militar, e incluso hay condiciones que persisten aún en centros denominados femeniles.

De acuerdo con el DNSP 2021¹¹¹, en las prisiones militares, por ejemplo, se observaron deficiencias en la separación entre hombres y mujeres.

En relación con el **derecho a la igualdad y la no discriminación en el contexto de desigualdad estructural**, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las mujeres y los hombres, incluyendo las personas privadas de la libertad, deben ser tratadas sin hacer distinciones o diferencias que constituyan una forma de trato desigual que reproduzca la violencia y agudicen las condiciones en las que se encuentran, pese a ello, se observan deficiencias en servicios, infraestructura, disponibilidad de recursos y enfoques de atención que se agudizan en los denominados centros mixtos en los que hay anexos para la estancia de las mujeres y en particular, que aún no hay al menos un centro exclusivo para mujeres en cada entidad, pues solo 16 atienden a estas especificaciones, y que, incluso en aquellos denominados como centros femeniles, en algunos casos, prevalecen similares condiciones por la falta de servicios suficientes, con motivo de la sobrepoblación existente.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado consistentemente, que “los Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano”¹¹² por lo que, el no garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación sostiene prácticas que perpetúan la desigualdad. Por ello es urgente realizar y adoptar medidas que

¹¹¹ CNDH. (DNSP 2021). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf pág. 713.

¹¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. 31 diciembre 2011. Pág. 22, párr. 61.

modifiquen las condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de libertad, en concordancia con la protección a los derechos humanos de las mujeres y las obligaciones del Estado Mexicano.

Con la desigualdad estructural, es evidente que el derecho a la igualdad y la no discriminación, catalogado como “fundamental”, es uno de los más afectados, por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció criterios para la satisfacción, por la urgente necesidad de revertir las diferencias entre las mujeres y los hombres a través de sentencias que identifican las causas de esta desigual en el acceso a otros derechos¹¹³; sin embargo, la posibilidad de ejercerlo pasa por superar y modificar la situación que afecta el goce de los derechos de las mujeres por actos, omisiones y diferencias de trato y atención a las necesidades de las mujeres.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a su vez estableció criterios que garantizan que no se reproduzcan condiciones de discriminación que afecten la igualdad entre las mujeres y los hombres¹¹⁴, reconoce el efecto en la desigualdad estructural relacionado con que:

“A pesar de los diferentes avances en la protección y garantía de los derechos humanos, la desigualdad es un problema persistente en la sociedad. Las brechas económicas, los estigmas, prejuicios y obstáculos que enfrentan algunos grupos, impiden a los estados democráticos, alcanzar los objetivos de justicia social que se han planteado. Además, nuevos fenómenos como la degradación del medio ambiente y el desarrollo de nuevas tecnologías acentúan la llamada desigualdad estructural.”¹¹⁵

¹¹³ SCJN. 2018. Igualdad y no discriminación. CDMX: Cuadernos de Jurisprudencia. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-02/IGUALDAD%20Y%20NO%20DISCRIMINACION_febrero%202021.pdf, pág. XI.

¹¹⁴ SCJN. 2018. Igualdad y no discriminación. CDMX: Cuadernos de Jurisprudencia. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2021-02/IGUALDAD%20Y%20NO%20DISCRIMINACION_febrero%202021.pdf, pág. 11.

¹¹⁵ Ibidem.

En Cuadernos de Jurisprudencia número 7, Igualdad y no Discriminación, la SCJN destaca su intención de dotar de herramientas para la interpretación de la perspectiva de género como una herramienta de análisis necesaria para garantizar la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres, destacando en otras publicaciones que, el principio de igualdad jurídica del hombre y la mujer, “debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”¹¹⁶.

La Corte destaca que la igualdad está íntimamente ligada a la dignidad humana y es incompatible con toda situación que conduzca a tratar a un grupo determinado de manera privilegiada por considerarlo superior o lo trate con hostilidad o discrimine del goce de derechos por considerarlo inferior”¹¹⁷, ni hacer distinciones o diferencias de trato. En este sentido, cualquier forma de distinción hacia un grupo o trato desigual, constituye una forma de discriminación que perpetúa la violencia, agravando la desigualdad.

La CEDAW y la Constitución reconocen que la perpetuación de las estructuras que agudizan la desigualdad constituyen una violación a los derechos humanos de las mujeres, y han hecho énfasis en que la obligación del Estado Mexicano incluye adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación, y esto implica tomar medidas frente al efecto que causa en la vida de las mujeres a través de medidas y/o acciones afirmativas, es decir, no hay lugar a la falta de respuesta para modificar esta condición.

La responsabilidad del Estado se extiende al cumplimiento de todos los derechos de las mujeres, del cual es garante especialmente con las personas privadas de libertad,

¹¹⁶ Ferrer, E. Caballero, J. Steiner, C. (2013). Estándares sobre Igualdad y No Discriminación. En Derechos Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana (Págs. 261-270). México: SCJN. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf>

¹¹⁷ Ibidem, pág.265.

ante las cuales tiene deberes específicos de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones¹¹⁸. No solo tiene que evitar la comisión de actos arbitrarios evidentes, también el trato desfavorable hacia las mujeres como sucede con la no existencia de espacios para la capacitación laboral de la que históricamente las mujeres han sido excluidas, y que se relaciona directamente con sus escasas oportunidades para el trabajo en el exterior y que se perpetúan en los centros penitenciarios por la inexistencia de alternativas para el aprendizaje de nuevas habilidades que les faciliten la autonomía económica. Esto agudiza las “brechas de género” entre mujeres y hombres contribuyendo a la feminización de la pobreza ya de por sí existentes en la región.¹¹⁹

Lo mismo sucede con la inexistencia de espacios para la educación o, que estos se destinen de manera definitiva o temporal para fines distintos a los que fueron creados, ya que esta decisión arbitraria se basa en el estereotipo de que las mujeres tienen menores habilidades para el estudio, la no existencia de espacios para el deporte y/o de talleres para el desarrollo de actividades ocupacionales, como ocurre en los centros de los estados de Puebla, Hidalgo, Campeche de acuerdo con el DNSP 2021 y que reproducen el contexto de desigualdad estructural que las mujeres viven en el exterior.

El incumplimiento de estas obligaciones, consideradas como necesarias para la reinserción social, de conformidad con la Ley Nacional de Ejecución Penal, genera responsabilidad internacional de acuerdo con la interpretación del control de convencionalidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado a la Constitución, en el sentido de que el Estado debe realizar acciones oportunas e inmediatas que frenen la desigualdad que viven las mujeres privadas de la libertad, el no hacerlo, constituye por sí mismo un acto de discriminación tanto directa como

¹¹⁸ Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), Artículo 5, último párrafo.

¹¹⁹ Paz, J. A. (2022). Feminización de la pobreza en América Latina. Notas de población, 114(enero-junio). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48132>, pág. 11 y 32.

indirecta por el trato desigual y/o arbitrario hacia las mujeres. Es decir, es preocupante que el Estado sea quien reproduzca actos de discriminación y perpetúe la situación de desigualdad estructural en agravio de las mujeres que se encuentran bajo su tutela sin hacer algo por cambiar esa situación, pese a tener conocimiento de ello.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que se debe considerar en qué medida la victimización que sufren las personas evidencia la vulnerabilidad por la pertenencia a un grupo¹²⁰, en el caso particular de las mujeres privadas de libertad se reúnen condiciones desde la naturalización y normalización de la desigualdad de trato que se traducen en actos de discriminación y por tanto en violencia de género, conforme a los principios convencionales establecidos en la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, con respecto, en este caso, hacia las mujeres privadas de su libertad.

Por ello, y considerando que es deber del Estado Mexicano la satisfacción de los derechos humanos cuando una persona se encuentra privada de su libertad, por encontrarse bajo su tutela y, frente a los contextos de desigualdad estructural en los que viven muchas mujeres, y que anteceden a la condición de mujeres privadas de libertad, el Estado tiene la obligación de brindar las condiciones de habitabilidad y una estancia digna, y el deber de corregir la situación actual para evitar perpetuar y reproducir la violencia contra las mujeres en los centros mixtos y/o femeniles, lo que continúa afectando drásticamente su calidad de vida en reclusión y sus oportunidades para acceder a una efectiva reinserción social.

Asimismo, las condiciones de desigualdad estructural se mantienen en los centros penitenciarios y agudizan a su vez, la pobreza de las mujeres, y el Estado es

¹²⁰ SCJN. Amparo en Revisión 438/2020, Primera Sala, Min. Jorge Mario Pardo Rebolledo. Sentencia del 7 de julio 2021. El texto íntegro de la sentencia puede revisarse en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-06/AR-438-2020-22062021.pdf, párr. 30.

responsable de contribuir a los contextos de discriminación que deja a las mujeres sin oportunidades laborales.

En particular estas condiciones aplican a los centros mixtos, donde es más recurrente la falta de servicios en las áreas femeniles que funcionan como “anexos”, pasando por alto las necesidades específicas de las mujeres y el deber de satisfacción de sus derechos fundamentales.

Respecto del **trato desigual y perpetuación de la subordinación de las mujeres**, en materia de igualdad y no discriminación, la obligación del Estado no se agota en la garantía de la igualdad, ya que considera su deber de actuación frente al trato desigual e inacción frente a este, en tanto que, ya se ha dicho que *cuando el Estado se abstiene de tomar medidas necesarias para dismantelar situaciones de trato desigual contribuye a esta situación al no cambiar las condiciones*¹²¹, y la Corte Interamericana reiteró la obligación de los países de adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias *como un deber especial de protección con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias*¹²².

Dado que la desigualdad estructural se traduce en discriminación y violencia, el Estado, tiene responsabilidades específicas para adoptar acciones para que los grupos históricamente discriminados no se encuentren en subordinación por más tiempo. No se trata solamente de la comisión de discriminación por actos arbitrarios, sino por trato desfavorable, pues como se ha expuesto, en los centros penitenciarios ocurren prácticas de *trato desigual*, una de ellas, es la no existencia de al menos un centro femenino por cada entidad. Al respecto, como se ha hecho mención, los sistemas

¹²¹ Montevideo, U. [UNESCOMontevideo]. (2021). 28. Arbitrariedad y desigualdad estructural. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=6JEunHnqBPE>, Min. 1:56 al 2:11.

¹²² ColDH. (2022). Opinión Consultiva OC-29/2022 Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Corteidh.or.cr. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf, párr. 59.

penitenciarios de todo el país aducen que esto se debe al bajo número de mujeres privadas de libertad en comparación con el número de hombres privados de libertad, sin embargo, esto ejemplifica la práctica sistemática de invisibilizar los requerimientos específicos que deben ser garantizados a las mujeres, traduciéndose en un trato desigual con respecto a las condiciones que se prevén para los hombres, ya que no se considera como una población con idénticas necesidades que deben ser satisfechas bajo condiciones igualitarias atendiendo sus necesidades específicas, y al ubicarlas en pequeños anexos, sin espacios y servicios que garanticen su condiciones conforme a su sexo, se valida, perpetúa y alientan prácticas que sostienen la desigualdad estructural en detrimento de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad.

Otra forma de trato desfavorable, ocurre en los centros denominados como “mixtos” en los que las áreas femeniles solo cuentan con dormitorios y cocina, en espacios mínimos, en algunos casos sin acceso a la luz del sol o para activación física, casos como los centros de Puebla¹²³, en estos, es evidente el peso negativo que ejerce la discriminación y la urgencia de adoptar acciones que la detengan y prevenga violaciones a los derechos humanos de las mujeres a la igualdad, considerando que hay precedentes sobre las obligaciones específicas del Estado Mexicano frente a la “cultura de discriminación”, que se convierte en “un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes”,¹²⁴ según los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cabe recordar que la ColDH en la Opinión Consultiva sobre enfoques diferenciados de grupos de personas privadas de libertad destacó que, una diferencia de trato solo es discriminatoria cuando la misma *no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir,*

¹²³ CNDH. DNSP 2021. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf, pág. 365 a 393.

¹²⁴ Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 398.

*cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.*¹²⁵

Los mecanismos internacionales reconocen que frente a esa desventaja, en el momento en el que se da un trato “idéntico” a los hombres y a las mujeres, se traduce en actos que afectan el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las mujeres, pues es un trato desfavorable al no considerar esas añejas diferencias en el acceso a la educación, a los servicios de salud, a la capacitación y al trabajo decente¹²⁶ con una remuneración adecuada para atender las necesidades mínimas y con autonomía, contextos que facilitan condiciones de opresión y explotación, en sus diversas formas, entre estas, laboral y sexual, agudizada por el abandono y la falta de redes de apoyo dentro del centro penitenciario y al encontrarse en libertad.

De esta manera, en los centros penitenciarios, también los prejuicios son la causa de esta desigualdad estructural que afecta la vida de las mujeres y que se traducen en diferencias en el acceso a servicios básicos tales como, para la satisfacción del derecho a la salud, la educación, la capacitación para el trabajo y la disponibilidad de servicios en los dormitorios, en cuyos casos, implica de forma directa cómo la acción y la omisión del Estado a través de sus políticas públicas permiten perpetuar o deconstruir estas prácticas, que han demostrado con el paso del tiempo que solo constituyen expresiones de violencia de género basadas en actos de discriminación directa e indirecta en contra de las mujeres privadas de libertad, que las afectan en sus derechos.

Por ello, el marco de protección a los derechos de las mujeres tanto a nivel nacional como internacional está orientado a reiterar las obligaciones de hacer y no hacer que

¹²⁵ CoIDH. (2022). Opinión Consultiva OC-29/2022 Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Corteidh.or.cr. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf, párr. 58.

¹²⁶ Levaggi, V. (2004). ¿Qué es el trabajo decente? OIT. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm

el Estado Mexicano debe observar a favor de las mujeres privadas de libertad a fin de garantizarles mejores condiciones de reclusión y de externación, mismas que deben prever y/o revertir cualquier escenario de desigualdad estructural que prevalece y/o en su caso, modificarla. Lo que, de ningún modo, significa un trato discriminatorio o menoscabo de derechos humanos a ninguna persona para favorecer a otra, solo implica un trato preferente durante un tiempo determinado a quien se encuentra en desventaja que la coloque en condiciones de igualdad real, lo que bien se conoce como la adopción de *acciones afirmativas*.

Por ello, en la reciente opinión consultiva¹²⁷, la Corte Interamericana estableció que *la aplicación de un enfoque diferenciado en la política penitenciaria servirá para identificar características del grupo poblacional y el entorno penitenciario que condicionan la garantía de los derechos de personas privadas de libertad que son minoritarios y marginalizados, y los riesgos de vulneración de derechos, según sus características y necesidades particulares, para “definir e implementar un conjunto de medidas concretas orientadas a superar la discriminación (estructural e interseccional) que les afecta”*. Y hace la precisión, que *el incumplimiento de esto contraviene el artículo 5.2 de la Convención Americana y otros tratados específicos, y podría generarse un trato contrario a la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*.

Derecho a una vida libre de violencia en relación con la desigualdad estructural como una manifestación de violencia. La jurisprudencia interamericana ha hecho énfasis en la *concepción errónea de inferioridad*¹²⁸ de las mujeres como una de las causas persistente de la violencia en su contra, y que se traduce en restricciones impuestas que limitan su acceso al ejercicio de otros derechos vistas como “normales”, aunque

¹²⁷ CoIDH. (2022). Opinión Consultiva OC-29/2022 Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Corteidh.or.cr. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf, párr. 65

¹²⁸ CIDH. (2018). Cuadernillo de Jurisprudencia de la CoIDH No 4: Derechos Humanos y mujeres. Corteidh.or.cr. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf> párr. 132.

constituyen violencia por restringir el disfrute de la salud, el trabajo, la capacitación, la educación, la alimentación, la higiene e incluso la seguridad frente a la amenaza de actos violentos.

En el documento Enfoque de género en materia de mujeres privadas de su libertad, se destaca que las mujeres privadas de libertad se *enfrentan a condiciones que son peores que las de los hombres*, e incluyen múltiples manifestaciones de violencia y pueden ser violaciones que constituyen tortura sexual ejercida por personal penitenciario, por otros privados de libertad, *son acosadas física y sexualmente, son obligadas a prostituirse y son físicamente abusadas durante los registros*, además de que la privación de la libertad *se hace en anexos o apéndices que no cuentan con las áreas necesarias para realizar las líneas fundamentales para su reinserción social*.¹²⁹

En el Caso González y otras vs Estado Mexicano¹³⁰, la Corte Interamericana hizo referencia a la relación entre la *subordinación* de la mujer basada en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes, y cómo esta situación agrava la condición de vida de las mujeres, cuando se reflejan en políticas y prácticas, *particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial*, siendo causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer.

La violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales mediante los cuales se refuerza la subordinación respecto del hombre, y que busca perpetuar el usufructo del trabajo y esfuerzo de las mujeres para otros, en el que se sostiene el sistema de opresión hacia las mujeres. Claramente, la igualdad implica la no subordinación de las mujeres a los hombres, y que el Estado no permita ni favorezca este tipo de situaciones.

¹²⁹ CIM. (s/f). Enfoque de género en materia de mujeres privadas de su libertad. CortelDH.or.cr. Recuperado el 10 de octubre de 2022, de https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-29/12_CIM.pdf, pág. 7.

¹³⁰ Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, Párr. 401.

Esta “subordinación” ocurre cuando las mujeres son asignadas a tareas tradicionalmente identificadas con “las mujeres”, esto se señala en el Informe Diagnóstico emitido por este Organismo Nacional, en el que se identificaron prácticas en las que las mujeres solo pueden realizar en las áreas varoniles la venta de alimentos, lavado o planchado de ropa o preparación de alimentos, pero en calidad de “empleadas” para un propietario de la tienda o negocio establecido en el interior del centro.

De este modo, cuando las mujeres permanecen fuera de los programas de trabajo con remuneración en las cocinas, se alienta a que ellas dependan de un “contratante” hombre que son los que abren las únicas fuentes laborales para las mujeres, pero fuera de las industrias penitenciarias, además se les desanima a realizar carpintería, electricidad u otras tareas bajo el prejuicio de que son trabajos de hombres, pero se les permite hacer este u otros trabajos para un “patrón”.

Por estas situaciones, una de las obligaciones del Estado es analizar los contextos en los que se encuentran las mujeres privadas de su libertad para identificar las condiciones de desigualdad estructural que se traducen en discriminación y violencia para prevenirla, además de adoptar medidas, pues se debe reconocer y evitar que las mujeres realicen exclusivamente tareas asociadas a “roles tradicionales” y en paralelo se les limiten las oportunidades para la capacitación y el empleo que les permitiría mejorar sus ingresos para eliminar las condiciones de explotación con tareas retribuidas con percepciones muy por debajo de los salarios mínimos, y solo se les permite realizar trabajos en condiciones de servidumbre dentro de las cárceles.¹³¹

¹³¹ Lo anterior se hizo visible en la Recomendación 55VG/2022, en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hizo visible las violaciones graves que persistían en el Centro Penitenciario Tanivet, donde las mujeres privadas de la libertad eran sometidas a tratos crueles, inhumanos y degradantes consistentes en prácticas de trabajo forzoso y la violación a su derecho a la reinserción social.

La Corte Interamericana ha sido clara al resolver varias sentencias reconociendo la violación al derecho a una vida libre de violencia por afectaciones en el derecho al acceso a la justicia, a la salud, al trabajo y a la educación por acciones y omisiones por parte de agentes del estado basadas en prejuicios, estereotipos, sesgos basados en creencias sobre los roles y comportamientos que se esperan de las mujeres.¹³² Estas condiciones reducen prácticamente a niveles de subsistencia a las mujeres estando dentro de los centros penitenciarios y con mínimas posibilidades para la reinserción social por conseguir la autonomía económica mediante un empleo digno y bien remunerado.

Derecho a la protección judicial, para el acceso a la justicia por violaciones a los derechos humanos de las mujeres. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹³³ estableció estándares que reconocen “situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad”¹³⁴, y el deber del Estado de dar servicios que faciliten el acceso a instancias judiciales de protección, información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para la tutela de sus derechos, y hacer exigibles el derecho de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación.

Esto significa que las condiciones de desigualdad estructural actuales demandan respuesta y acción por las consecuencias de la discriminación en la vida de las mujeres, que se manifiesta en violencia, obstáculos en el acceso a la justicia, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva,

¹³² CoIDH. (2021). Cuadernillo de Jurisprudencia de la CoIDH No 14: Igualdad y no discriminación. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>

¹³³ A partir de ahora SIDH.

¹³⁴ CIDH. (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA. <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>, párr. 81.

Cabe recordar que, de acuerdo con los estándares del SIDH, la interpretación de las obligaciones de los países emana de la vinculación entre los alcances de los artículos 2, 25 y 1.1 de la Convención Americana. Al respecto, el artículo 2 de la CADH, requiere al Estado *adoptar medidas*, incluidas las legislativas, para garantizar los derechos establecidos por ese instrumento que aún no lo estuviesen. Esto incluye el derecho a un recurso efectivo en caso de afectaciones individuales o colectivas a derechos económicos, sociales y culturales y destaca que los países están obligados, por los artículos 25 y 1.1 de la Convención Americana, a establecer un *sistema de recursos* internos sencillos y rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos. Si de facto no lo hacen, debido a supuestas lagunas o insuficiencias del derecho interno, incurren en violación de los artículos 25, 1.1. y 2 de la CADH¹³⁵.

Estos recursos, precisa la jurisprudencia de la SIDH, deben ser efectivos e idóneos y proveer lo necesario para remediar y dar respuesta a las violaciones de ddhh¹³⁶ teniendo como antecedente los criterios con los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió el Caso María da Pena vs Brasil¹³⁷ en el que se analiza que la ineffectividad judicial general y discriminatoria *crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.*

Cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio cuenta a través de diversas sentencias paradigmáticas¹³⁸, que la violencia contra las mujeres tiene su origen en la discriminación, destacando que esto afecta su derecho a la justicia por la que se ha pronunciado por evitar la discriminación de trato, señalando que estos se justifican en criterios basados en lo que denomina como *criterios* o *construcciones de*

¹³⁵ Ibidem. CIDH. (2007). Párr. 242 y 243.

¹³⁶ Ibidem. CIDH. (2007). párr. 245 y 246.

¹³⁷ CIDH, Informe N° 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001.

¹³⁸ Ejemplos

género, sesgos que afectan el trato para ser consideradas beneficiarias de los beneficios como la libertad anticipada u otros beneficios.

En la sentencia al Amparo en Revisión 554/2013¹³⁹, mejor conocida como “Mariana Lima”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que la aceptación social de la violación de los derechos humanos de las mujeres alienta “su perpetuidad y su aceptación social, así como el sentimiento de inseguridad de las mujeres y desconfianza en el sistema de administración de justicia”.

Es decir, la falta de protección judicial no solo representa una violación a los derechos humanos, sino que alienta la aceptación social a la violencia contra las mujeres y la discriminación que da origen a esta como “problemas graves de derechos humanos marcados por la negligencia y la impunidad”¹⁴⁰, como supone la perpetuidad de la desigualdad estructural al no adoptar medidas para su modificación.

Además, de la falta de acceso a mecanismos efectivos de interposición de quejas o denuncias, cuando son víctimas de violencia de género al interior de los centros y al ser externadas, en tanto que las prácticas de estigmatización y criminalización siguen estando presentes, invisibilizando los actos o conductas que las vulneran y les restringen de manera directa el acceso a servicios básicos conforme a las necesidades específicas basadas en su género, y/o para el acceso a una defensa adecuada y/o de procedimientos de liberación, desalentando su derecho a interponer acciones legales ante las condiciones en las que se les mantienen y/o por la obstaculización o negación de acceso a servicios y trámites legales y para su defensa.

¹³⁹ SCJN, Amparo en Revisión 554/2013, Primera Sala, Min. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sentencia de 25 de marzo de 2015, México. El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AR%20554-2013.pdf>, párr. 70.i.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

Conclusiones

La desigualdad estructural se traduce en menos acceso a servicios para las mujeres en sus estancias, a la infraestructura, pero también en el acceso a bienes que les permita tener calidad de vida. Vemos entonces que, a pesar de que los centros penitenciarios se basan sobre la premisa del trato estandarizado a fin de no establecer áreas o poblaciones con privilegios, el trato igualitario y sin discriminación afronta los mismos retos para las mujeres en relación con los hombres, tanto afuera como siendo privada de libertad.

Además, las sobrecargas de “horas de trabajo” de las mujeres actúan como una barrera para la participación en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres y el acceso a recursos económicos que les permitan mayores grados de autonomía, y estas realidades se reproducen al interior de los centros penitenciarios, interseccionándose con otras condiciones de opresión que viven las mujeres privadas de su libertad; pues son ellas las que realizan más actividades desvalorizadas y menos remuneradas, relacionadas con tareas de cuidado y actividades de limpieza, es decir siguen ligadas a los roles tradicionales adjudicados a las mujeres al nacer.

Este análisis sobre las condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de libertad nos permite identificar que la desigualdad estructural normaliza e institucionaliza la discriminación que viven las mujeres en la sociedad mexicana y en el mundo, y que se manifiestan en:

- Condiciones de desigualdad estructural por falta de una **política pública** penitenciaria con enfoque de género e interseccional, la menor inversión e inexistencia en diversos centros penitenciarios, de áreas laborales y educación adecuadas, y centros varoniles que se “improvisan” como mixtos para alojar a algunas mujeres por diversas causas, sin condiciones de estancia digna.

- Reproducción de la desigualdad estructural como consecuencia de **patrones socioculturales** de personas servidoras públicas al interior de los centros penitenciarios, caracterizada con prácticas de segregación hacia las mujeres con orientación, identidad y expresión de género disidente a quienes se sanciona bajo un parámetro moral y sexista.
- Condiciones de desigualdad por **perpetuación de roles y estereotipos asociados al género** caracterizada con la implementación de talleres de capacitación en tareas consideradas “femeninas” de escasa competitividad laboral (belleza, corte y confección, tejido, preparación de alimentos, uñas y otras).
- Condiciones de desigualdad estructural por **desventaja** frente a otro grupo dentro del centro penitenciario caracterizada por limitaciones en el acceso al trabajo, capacitación y a la educación (áreas educativas, bibliotecas y/o de talleres que, si bien existen, se habilitan para otros fines o no se utilizan porque no se consideran prioritarias para las mujeres).
- Condiciones de desigualdad que se traducen en **permanentes riesgos para la integridad personal** de las mujeres al ser ubicadas en centros penitenciarios mixtos con sobrepoblación y/o centros femeniles que no disponen de las condiciones estructurales físicas de estancia digna, disponibilidad de servicios básicos en los dormitorios y todo el centro para ellas y sus hijas e hijos, así como para la atención de su salud, deficiencia o ausencia de protocolos adecuados para garantizar su integridad; así como la falta o deficiencia en la capacitación del personal de custodia y seguridad; así como de las áreas técnicas, de atención médica, odontológica y de trabajo social, a fin de brindarles atención y servicios con un enfoque de derechos humanos y de género que propicie una vida libre de violencia en dichos centros.

- Condiciones de desigualdad que afectan el acceso a las mujeres a **la protección y la tutela judiciales efectiva**, en relación con su derecho a la igualdad y no discriminación, al debido proceso, a obtener una sentencia en un tiempo razonable y al derecho a la plena eficacia o ejecución de ésta, a los beneficios de libertad anticipada, a la interposición de recursos judiciales, entre otros.

Lo anterior, permite observar, que es urgente, que se adopten *medidas afirmativas* para modificar estructuralmente las condiciones en las que prevalecen las mujeres privadas de la libertad en nuestro país, principalmente aquellas que se ubican en centros penitenciarios estatales o distritales, a fin de dar cumplimiento a las obligaciones de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación, en transversalidad con sus demás derechos humanos, por lo que es fundamental que el Estado adopte medidas y acciones urgentes que reviertan la desigualdad que viven, para eliminar el trato desfavorable que impacta de manera sustantiva la vida y dignidad de las mujeres en reclusión.

Se debe recordar que, la jurisprudencia estableció que el trato diferenciado hacia poblaciones desfavorecidas es constitucional atendiendo al derecho a la igualdad y considerando las distintas condiciones de las personas para ejercer sus derechos. Además de que, la obligación del Estado debe considerar la *prevención* de actos de discriminación y violencia contra las mujeres sin que esto implique el menoscabo de los derechos humanos de otras poblaciones, para ello debe favorecer las condiciones para que las mujeres puedan hacer justiciables sus derechos en plenitud mediante acciones afirmativas, y constituyen una de las formas como el Estado puede hacer frente a las condiciones de desigualdad estructural no solo para revertir esas condiciones, sino también para frenar el efecto de esta y sus consecuencias en la vida de las mujeres privadas de libertad.

Teniendo que, la Comisión Interamericana estableció que, los derechos sociales tienen una dimensión colectiva y, por ello, su vulneración suele presentarse como afectación de grupos o colectivos más o menos determinados. Y sostiene que “lo mismo puede decirse de aquellas acciones estatales que impactan en sectores sociales excluidos y que suelen presentarse como prácticas generales que configuran situaciones de características estructurales y que demandan remedios de naturaleza colectiva¹⁴¹ pues mantenerlas, solo perpetuaría una discriminación indirecta porque ellos pueden alegar seguir generando acciones generales a toda la población invisibilizándolas¹⁴², por ello, este pronunciamiento identifica la necesidad de adoptar medidas especializadas, diferenciadas y con perspectiva de género y no discriminación.

A fin de transformar las condiciones de la desigualdad estructural mediante acciones que modifiquen la discriminación que viven, a través de acciones afirmativas y ajustes razonables según sea necesario. Recordando que “*las políticas de trato preferente, lejos de ser contradictorias con el principio de igualdad previsto en constituciones y tratados internacionales de derechos humanos, y que son, por el contrario, requeridas por éste*¹⁴³.

Esto lleva a reconocer “la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal; adopción de acciones afirmativas, y el análisis de los actos y/o preceptos normativos que directa o indirectamente (por

¹⁴¹ CIDH. (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA. <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>, párr. 268.

¹⁴² Ibidem. Párr. 268. En este documento, la CIDH refiere en este párrafo el caso “Personas privadas de libertad en la cárcel de Urso Branco, Rondônia”, que constituye un buen ejemplo de una situación estructural que requiere remedios de naturaleza colectiva. El caso tiene por eje la grave situación de violencia, insalubridad e inseguridad que atraviesan las personas privadas de libertad en la llamada Cárcel de “Urso Branco”, en Brasil. Y nos dice que en cuanto aquí resulta particularmente relevante, en su informe de admisibilidad, la CIDH, en virtud del principio *iura novit curiae*, decidió admitir la petición “con respecto al eventual incumplimiento de la obligación derivada del artículo 2 de la Convención Americana, toda vez que (...) en el marco del análisis de los recursos internos, se decidió admitirlo por considerar la posibilidad de que la legislación brasileña pudiera no ofrecer un efectivo proceso legal, para adecuar las cárceles de dicho Estado a niveles dignos...” CIDH, Informe N° 81/06, Petición 394-02, Admisibilidad, Personas privadas de libertad en la cárcel de Urso Branco, Rondônia, Brasil, 21 de octubre de 2006.

¹⁴³ Saba, R. (2021). Las acciones afirmativas y las dos caras de la Igualdad. En Discriminación (p. 90). Centros de Estudios Constitucionales SCJN. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2022-03/Capi%CC%81tulo%203.%20Las%20acciones%20afirmativas%20y%20las%20dos%20caras%20de%20la%20igualdad%20.pdf>

resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios”¹⁴⁴ pues el reconocimiento de la desigualdad implica adoptar acciones inmediatas. Considerando que las *acciones afirmativas* se caracterizan por ser acciones que inciden de manera directa sobre la discriminación existente, corregir la pasada y evitarla en el futuro, pues es deber del Estado “crear oportunidades para los sectores subordinados que no constituyen actos arbitrarios de discriminación o exclusión de otros grupos, sino en trato protector a las poblaciones desfavorecidas¹⁴⁵”.

VI. Pronunciamiento

El respeto a la dignidad humana de las mujeres en los centros penitenciarios de todo el país va más allá de una limitada interpretación del mandato que “*las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres* con la implementación de espacios anexos, algunas veces con tránsito libre de los hombres, en centros denominados como mixtos; esto refleja que no se consideran las condiciones de desigualdad estructural que viven todos los días, y que agudizan las problemáticas y estadísticas de analfabetismo, su escasa participación de las mujeres en el trabajo remunerado, los déficits en la atención a la salud, la falta o insuficiencia de acceso a actividades deportivas o de recreación, a la deficiente protección de sus derechos sexuales y reproductivos, a la persistencia de la violencia de pareja y la opresión y abandono de las mujeres en las relaciones familiares tradicionales, violaciones al debido proceso, seguridad jurídica, defensa adecuada y de acceso a la justicia; lo que en suma, demanda la adopción de ajustes y acciones prontas que modifiquen la arraigada violencia en sus diversas formas, dimensiones y contextos que viven las mujeres en los centros penitenciarios a nivel nacional.

¹⁴⁴ SCJN. Tesis. (J) 1a./J. 44/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 4 de julio 2018. Reg. digital 2017423.

¹⁴⁵ Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2021). DOF. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638256&fecha=14/12/2021

Por lo que transitar hacia una sociedad en la que las mujeres y los hombres convivan en condiciones de igualdad y sin discriminación es una prioridad, además de una deuda histórica, y esto solo será posible con la aplicación progresiva de los más altos estándares de derechos humanos de las mujeres y de los criterios más favorecedores, contando para ello con el respaldo del conjunto normativo del derecho internacional ratificado por el Estado Mexicano, las directrices no vinculantes como recomendaciones y observaciones generales, y dando cumplimiento a la Constitución; así como, al marco normativo de protección del sistema penitenciario mexicano sobre la base de los derechos humanos.

Para ello, es necesario reconocer las condiciones de desigualdad estructural en la que se encuentran las mujeres en los centros penitenciarios en todo el territorio nacional, contrastándolas con el estándar de protección y los deberes del Estado, a fin de que el sistema penitenciario de los 31 estados, la Ciudad de México, así como el federal y prisiones militares, realicen acciones afirmativas y ajustes razonables que modifiquen los patrones que causan la desigualdad y que la sostienen a través del tiempo.

Por ello, y para hacer frente a los efectos negativos en la vida de las mujeres, sus hijas e hijos, sus familias y sus oportunidades para el egreso penitenciario y reinserción social, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pronuncia con el objetivo de que se realicen todas aquellas acciones encaminadas para revertir la desigualdad de carácter estructural, que contribuyen a perpetuar la condición desfavorable en la que se encuentran las mujeres privadas de su libertad en los centros penitenciarios de nuestro país.

Por lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102 Constitucional apartado B, como parte de un sistema no jurisdiccional de tutela de los derechos humanos, y conforme a sus obligaciones de promoción, protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas en condición de

reclusión, ejerce su facultad para solicitar a autoridades federales y locales, para que, en el ámbito de sus competencias y a la luz de su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos y en observancia a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, trato humano, pro persona y no discriminación, realicen todas aquellas medidas y acciones afirmativas y de ajustes razonables que erradiquen y atiendan *la desigualdad estructural* que persiste en agravio de las mujeres privadas de la libertad, a fin de garantizar su derecho a la igualdad y no discriminación y a una vida libre de violencia, que permitan revertir las históricas y latentes condiciones de desventaja en las que se encuentran, en los siguientes términos:

I. A las personas titulares de los sistemas penitenciarios de las entidades federativas, federal y centros militares.

Primera. Que como parte de la previsión en la planeación del diseño de la política pública penitenciaria de las entidades federativas, sistema penitenciario federal y centros militares, se realice un análisis sobre las condiciones que prevalecen en los centros penitenciarios que albergan a mujeres en todo el país, a fin de que se identifiquen las condiciones de desigualdad estructural en las que se encuentran y que sirvan para el diseño y la adopción de medidas y acciones específicas que reviertan de manera interseccional dichas desigualdades, a fin de que de manera progresiva las mujeres accedan a una calidad de vida en reclusión y a una efectiva reinserción social conforme a un contexto de igualdad sustantiva y libres de cualquier ámbito de violencia.

Para lo cual, además de lo expuesto en el presente Pronunciamiento, se deberán observar los resultados obtenidos a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021, las propuestas realizadas a través del Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional emitidos por esta Comisión, así como, lo dispuesto tanto en las

Recomendaciones específicas y las Recomendaciones Generales emitidas a favor de las mujeres privadas de la libertad, a fin de que, en el diseño y planeación de la política pública penitenciaria y presupuesto para el año 2023 y el que se proyecte para el año 2024, ésta se encuentre alineada a la máxima protección de sus derechos humanos.

Especialmente, los 13 sistemas penitenciarios estatales identificados en este Pronunciamiento, como los que a la fecha de su emisión, no cuentan con centros penitenciarios exclusivamente femeniles, deberán realizar un diagnóstico integral respecto de las actuales condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad, en el que se deberán identificar las posibles deficiencias, limitaciones y áreas de oportunidad que presentan los centros “mixtos” que las albergan y que inciden desfavorablemente en su calidad de vida en reclusión y de sus hijas e hijos que viven con ellas, a efecto de que, con base en dicho diagnóstico y los resultados que emitan, realicen las solicitudes de asignación de recursos ante las instancias competentes para la construcción de al menos un centro penitenciario femenino en cada una de las entidades identificadas y/o bien, como en el caso del estado de Veracruz, para la total consolidación del centro penitenciario femenino en Amatlán.

Las acciones que realicen tanto los sistemas penitenciarios federal, estatal y militar, de acuerdo a lo dispuesto en esta propuesta deberán considerar las condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad de acuerdo con el riesgo a su integridad por hacinamiento, sobrepoblación, deficiencias de infraestructura que ponen en riesgo su seguridad y en la falta o deficiencias en los servicios básicos, de salud y para garantizar una estancia digna conforme a sus requerimientos específicos, atendiendo a los enfoques diferenciados de la población penitenciaria, reconociendo la existencia de grupos en especial situación de vulnerabilidad como son las mujeres embarazadas, en período de parto, posparto, lactancia, cuidadoras principales, con niños y niñas bajo su cuidado, mujeres indígenas, adultas mayores, con discapacidad, que viven con VIH/SIDA o con algún padecimiento crónico-degenerativo, con farmacodependencia y/o pertenecientes a la Comunidad LGBTTTI, dirigidas a

identificar y revertir las condiciones de *desigualdad estructural* que viven en los centros penitenciarios.

Segunda: La aplicación de los enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, en la política pública en todo el sistema penitenciario, se complementará con un programa de sensibilización y capacitación sobre el derecho a la igualdad y no discriminación y al derecho a una vida libre de violencia, dirigido al personal que conforma el sistema penitenciario de las 32 entidades federativas, el sistema penitenciario federal y militar, orientado hacia objetivos y contenidos específicos para la identificación y eliminación de patrones socioculturales que caracterizan prácticas de segregación por estereotipos, prejuicios y estigmas asociados a las mujeres privadas de la libertad, a fin de evitar, que en sus actuaciones realicen acciones que las coloquen en riesgo o peligro en su integridad física, psicológica o sexual; así como para que, no se generen actos que las coloquen en desventaja con respecto al acceso o suministro de insumos o servicios y para que, las sanciones impuestas no sean utilizadas como “castigo moral” basadas en ideas *sobre el deber ser* para las mujeres.

Para ello, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, con organismos públicos locales de derechos humanos, e instancias protectoras de los derechos a la no discriminación y a una vida libre de violencia hacia las mujeres a nivel federal y de las entidades federativas, los sistemas penitenciarios estatales, federal y militar deberán coordinar actividades como, foros, pláticas, cursos, talleres y/o espacios de reflexión que deberán ser impartidos por todo el personal en sus diversos niveles y cargos de los centros penitenciarios donde se alberguen mujeres a fin de que, identifiquen las acciones inmediatas que deben generar, adoptar y difundir para el empoderamiento de las mujeres, para el acceso inmediato a servicios básicos y de salud, para el acceso a la justicia y para la admisión, tramitación o remisión de peticiones o quejas cuando consideren vulnerados sus derechos humanos.

Tercera. Con apoyo de los organismos especializados en el acompañamiento y protección de los derechos de las mujeres a la no discriminación y a una vida libre de violencia a nivel federal y sus homólogos en las entidades federativas y las autoridades corresponsables en la materia, deberán ampliarse la disponibilidad e impartición continúa de programas educativos, talleres, cursos y actividades de difusión y formativas diferenciadas e interseccionales dirigidas a las mujeres privadas de libertad, a fin de promover y empoderar su desenvolvimiento, su autoestima, su toma de decisiones y habilidades para lograr una autonomía económica; así como para que, identifiquen cualquier contexto de desigualdad y/o violencia cometido hacia ellas y conozcan los medios y mecanismos a través de los cuales puedan exigir la debida protección y defensa de sus derechos humanos, entre otras acciones, que se consideren oportunas y pertinentes implementar a su favor, a fin de deconstruir los patrones de desigualdad y de violencia de género existentes.

Cuarta. Que los centros penitenciarios adopten acciones inmediatas que reviertan el trato desigual y de desventaja, eliminando las limitaciones por razón de género en el acceso al trabajo, a la capacitación y a los servicios educativos a las mujeres privadas de la libertad, mediante la promoción, planeación e implementación de actividades diferenciadas, especializadas e interseccionales, que les admitan en condiciones de igualdad, el uso efectivo de las aulas, bibliotecas, talleres laborales, productivos y de capacitación; asimismo que en aquellos centros en donde ya existan estas áreas, se promueva y facilite su utilización y aprovechamiento para el fin para el que fueron creadas, y evitar que se utilicen para otros fines o caigan en desuso o privilegios.

Por lo que en coordinación con los sistemas educativos e instancias de fomento al empleo y Secretarías del Trabajo a nivel federal y de las entidades, así como autoridades corresponsables en dichas materias, se deberá promover el acceso a programas de becas educativas y para la capacitación para el empleo dirigido a las mujeres privadas de libertad, priorizando su continuidad y permanencia en la

realización de estudios bajo un sistema de paridad en la matrícula escolar, con enfoque diferencial e interseccional.

Quinta. Que, como medida de trato favorable hacia las mujeres, se realice un programa de industria penitenciaria que promueva la inversión en forma prioritaria en centros femeniles y/o en los que se albergan también a mujeres que generen las condiciones para la participación proporcional y equitativa de ellas en las actividades laborales en las que elijan participar.

Al respecto, para el cumplimiento de esta propuesta, las acciones que se generen deberán estar alineadas a las que se realizan para el debido cumplimiento a lo dispuesto en la Recomendación General 44/2021 “Sobre el deber del Estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la República Mexicana”, en la que se invoca que respecto de los programas de capacitación y ofertas laborales que se ofrezcan *estén libres de prejuicios por su género*¹⁴⁶, por lo que éstos, deberán considerar sus gustos, preferencias, aptitudes y habilidades de las mujeres privadas de la libertad a fin de potencializar el desarrollo de herramientas que les permitan acceder a una reinserción social efectiva en el ámbito laboral.

Asimismo, en los centros penitenciarios en los que se identifica a la manufactura textil como una actividad laboral predominante, mediante una fórmula paritaria se garantice la participación de las mujeres en las oportunidades laborales de maquila, a fin de que accedan en horarios diferenciados a los talleres o espacios que sean habilitados para ello en las áreas de los centros mixtos y/o en los centros para mujeres y con idénticas percepciones o ingresos que se otorgan a los hombres.

¹⁴⁶ Recomendación General 44/2021. Punto Recomendatorio Cuarto.
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/RecGral_44.pdf

II. A las y los Diputados presidentes de las Mesas Directivas del Congreso de la Unión y de los Congresos de los Estados de la República.

Primera. En el ámbito de sus competencias, se prevea el destino de recursos y previsiones presupuestales con perspectiva de género e interseccional, para afrontar las necesidades de infraestructura, equipamiento, servicios y mantenimiento en las secciones femeniles de los centros mixtos y en especial, se favorezca e impulse la construcción de centros exclusivamente femeniles en los sistemas penitenciarios estatales, federal y/o militares que no cuenten con estos o cuyo número sea insuficiente dada la sobrepoblación femenil existente, considerando en su diseño arquitectónico y presupuestal atención a las necesidades conforme a una perspectiva de género e interseccional en los servicios de estancia y cuidados de las hijas y/o hijos, instalaciones de agua potable, sanitarias y para la gestión menstrual digna, módulos y patios, así como espacios educativos, de capacitación, deportivas, lúdicas, áreas médicas y odontológicas, así como cocina propia y áreas técnicas, entre otras, que garanticen la igualdad sustantiva de condiciones en los centros penitenciarios donde se albergan mujeres a fin de eliminar las brechas de desigualdad persistentes con respecto a las que se mantienen para los hombres.

Asimismo, que el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas revisen y destinen previsiones presupuestarias dirigidas a dotar de infraestructura y equipamiento de los espacios, talleres, aulas, existencia de estancias y espacios adecuados para las mujeres y sus hijos e hijas en los centros mixtos que no disponen de estancias maternas, cuneros y espacios de cuidado para las niñas y niños; así como, áreas deportivas, para juegos infantiles y para la convivencia familiar.

Segunda. Que en la medida de sus competencias, se aliente el impulso y promoción de reformas a marcos normativos que impulsen la generación de programas, políticas públicas y líneas de acción estratégicas en materia penitenciaria con enfoques

diferenciados e interseccionales, que consideren la habilitación, entre otras, de condiciones de estancia digna para las mujeres privadas de su libertad y sus hijas e hijos en los centros, la construcción de centros femeniles en las entidades federativas en donde solo haya mixtos, y que atiendan las características geográficas regionales, étnicas y sociales para favorecer la reinserción social atendiendo las intersecciones de opresión que persisten sobre las mujeres privadas de libertad, principalmente de aquellas que pertenezcan a algún grupo de atención prioritaria.

III. A las personas titulares de las Defensorías Públicas tanto Federal como Estatales.

Primera. Se realicen y adopten todas aquellas acciones pertinentes y necesarias para la implementación de un programa de promoción y difusión para facilitar el acceso a una defensa adecuada, la interposición de recursos efectivos y a la justicia hacia las mujeres privadas de libertad, a través de abogados y abogadas con perspectiva de género y en derechos humanos, a fin de garantizar una representación justa y adecuada para el acceso a una adecuada y efectiva tutela judicial de los derechos de las mujeres privadas de libertad.

Al respecto, también se deberán promover jornadas periódicas de información y asesoría jurídica en las áreas femeniles de los centros mixtos, así como en los centros femeniles de todo el país, para su acceso a la representación legal, interposición de denuncias, quejas y/o recursos, para el acceso a información sobre beneficios de libertad, tramitación de amnistías, entre otras acciones legales que soliciten.

Tercera. Que las Defensorías Públicas Federal y en las entidades federativas, realicen un diagnóstico sobre las condiciones de protección judicial, de acceso a la justicia y al debido proceso de las mujeres privadas de su libertad, para conocer bajo los estándares más protectores, la atención a la tutela judicial efectiva de las mujeres privadas de libertad, en términos de la obtención de sentencias en un tiempo razonable

y el derecho a la plena eficacia o ejecución de ésta y el cumplimiento en las sentencias a los criterios de protección de los derechos humanos de las mujeres.

Además, en coordinación con los Organismos Públicos de Derechos Humanos se remitan para su debida atención los posibles casos sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el acceso a la protección y la tutela judiciales efectiva por dilación en la emisión de las sentencias, falta de acceso a una defensa adecuada e información oportuna para acceder a beneficios que se detecten en el ejercicio de sus funciones.

IV. A la titular del Instituto Nacional de las Mujeres y sus homólogas de las instancias de las mujeres en las entidades federativas.

Primera. Que, dentro de las acciones que el Instituto Nacional de las Mujeres realiza, de conformidad con su Programa Institucional 2020-2024, de conformidad con su objetivo 1. *Coordinar y promover la implementación de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres para contribuir al bienestar, la justicia y a una vida libre de violencia para mujeres y niñas*, se impulse la inclusión de las mujeres privadas de libertad como un grupo prioritario en el diseño de la agenda de trabajo para el año 2023, con el impulso, diseño e implementación de programas específicos en materia penitenciaria a favor de las mujeres privadas de la libertad, cuyas líneas de acción, comprendan, la protección de sus derechos humanos, el empoderamiento de sus capacidades, aptitudes y habilidades, el conocimiento sobre sus derechos humanos y en especial sobre su derecho a una vida libre de violencia al interior de los centros y en libertad, a la generación de vinculación interinstitucional que de manera transversal admitan el acceso a la cultura, al deporte, al arte, al trabajo, a fin de que accedan a un mayor número de oportunidades a fin de erradicar de manera progresiva las brechas de desigualdad en las que se encuentran ante la limitación, falta o insuficiencia de dichas acciones a su favor.

Los programas de referencia deberán implementarse en coordinación con las instancias de las mujeres en las entidades federativas y de preferencia, con los organismos públicos de derechos humanos locales, a fin de realizar una acción sostenida y continua en todos los centros penitenciarios femeniles y/o en los que se alberguen mujeres en nuestro país.

V. A la persona titular de la Secretaría de Educación Pública y sus homólogas en las entidades federativas.

Única. A través de los programas educativos existentes, se promueva, entre estos, el programa de becas para el Bienestar “Benito Juárez”, para la continuación de estudios en el nivel básico, medio superior y superior para las mujeres privadas de libertad a través de la modalidad, abierta o en línea, a fin de que más mujeres cuenten con recursos y mecanismos para revertir la desigualdad estructural por la negativa en el acceso a la educación para las mujeres en sus infancias, en sus familias y en sus comunidades que restringieron o limitaron, en su momento, su acceso a la educación.

Para ello, se deberá generar una coordinación efectiva con los sistemas penitenciarios de todo el país, a fin de identificar el censo de mujeres que actualmente están cursando estudios de primaria, secundaria, preparatoria y/o licenciatura en los centros penitenciarios; que les permita, dados los resultados que obtengan, la promoción y difusión del acceso a otorgamiento de becas que alienten a quienes no se encuentran cursando algún nivel educativo, a fin de que continúen con sus estudios al interior de los centros penitenciarios y al ser externadas.

VI. A la persona titular de la Secretaría de Salud y sus homólogas en las entidades federativas.

Única. Se garantice la implementación de programas preventivos y jornadas de detección y atención continuas en los centros penitenciarios donde se alberguen

mujeres, respecto de padecimientos, como el cáncer cérvico uterino, cáncer de mama y leucemia; así como, para aquellos relacionados con la salud mental, para la prevención y atención de adicciones; para la realización de estudios de osteoporosis y papanicolaou; así como, para la identificación, detección, atención y seguimiento oportuno de enfermedades crónico-degenerativas como la hipertensión, la diabetes, el glaucoma, entre otras.

Para ello, se deberán coordinar con las autoridades penitenciarias de los sistemas penitenciarios de todo el país, a fin de realizar la programación y calendarización de las jornadas de salud preventiva y de detección de manera continua como parte de las actividades que la Secretaría y sus homólogas realicen en las entidades federativas a favor de las mujeres privadas de la libertad.

VII. A la persona titular de la Comisión Nacional del Deporte y sus homólogas en las entidades federativas.

Única. Se diseñen e implementen programas de actividades deportivas diferenciadas e interseccionales, destinadas a las mujeres privadas de libertad, en forma coordinada con sus homólogas en las entidades federativas y con las instancias protectoras de los derechos de las mujeres en cada estado, a fin de dotar de estímulos que alienten a la realización de encuentros, competencias y concursos en deportes individuales y colectivos y la presentación en forma virtual o presencial de mujeres deportistas que promuevan los principios del trabajo en equipo, la disciplina y la solidaridad en el deporte entre la población penitenciaria.

Asimismo, en forma coordinada con los sistemas penitenciarios de las entidades, el sistema federal y militar, favorecerán la elaboración y desarrollo de una agenda conjunta de actividades deportivas no tradicionales como son el boxeo, el béisbol, el fútbol, entre otros, entre la población de mujeres en los centros penitenciarios de acuerdo con sus gustos, habilidades y afinidades.

VIII. A la persona titular de la Secretaría de Cultura y sus homólogos en las entidades federativas.

Única. Se diseñen e implementen actividades culturales y artísticas diferenciadas e interseccionales, como talleres, pláticas, cursos, foros y conferencias, entre otras, ya sean presenciales o en línea, a cargo de especialistas en diversas disciplinas en los centros penitenciarios que albergan mujeres, a fin de que promuevan e incentiven la participación de las mujeres privadas de libertad y de sus hijas e hijos que viven con ellas.

En forma coordinada con las instituciones homólogas en las entidades federativas se promueva el otorgamiento de becas a mujeres privadas de la libertad que realicen actividades culturales como la pintura, la narrativa, la poesía, el ensayo, teatro, danza, ballet, música, canto, entre otras; a fin de incentivar la participación y permanencia de las mujeres en los cursos que se desarrollen; así como para su capacitación e integración como facilitadoras de estas actividades para otros grupos de mujeres privadas de la libertad.

IX. A las autoridades corresponsables a nivel federal y sus homólogos que presiden e integran las Comisiones Intersecretariales para la Reinserción Social y Servicios Post penales en el país.

Única. A las personas titulares de las secretarías e instituciones no nombradas en este Pronunciamiento pero que presiden y conforman las Comisiones Intersecretariales a nivel federal y local, deberán coadyuvar de manera coordinada con la realización y cumplimiento de cada una de las propuestas enunciadas en este Instrumento, debiendo enviar a este Organismo las evidencias de su incidencia en el cumplimiento de las mismas y de cualquier otra acción, medida o programa implementado a favor de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país, a fin de revertir la desigualdad estructural que viven y para fortalecer sus procesos de reinserción social efectiva.

Por lo anterior y considerando que la colaboración interinstitucional debe favorecer la garantía de protección de los derechos humanos de las mujeres para mejorar las condiciones de vida de las que se encuentran privadas de libertad, para su efectiva reinserción social, se emite el presente pronunciamiento para la adopción de medidas a corto y mediano plazo, a través de acciones afirmativas, de ajustes razonables, diferenciadas, interseccionales y progresivas que erradiquen la *desigualdad estructural* latente en los centros penitenciarios donde se albergan a mujeres y a mujeres con sus hijas y/o hijos, a fin de proteger y garantizar sus derechos a la igualdad y a la no discriminación y a una vida libre de violencia, que además, de manera transversal garantice el goce y ejercicio de sus demás derechos; y así, contribuir a revertir las causas estructurales de la violencia y de discriminación que viven todas las mujeres privadas de la libertad en nuestro país.

Atentamente

Mtra. Rosario Piedra Ibarra
Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Marzo 2022