CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

PRONUNCIAMIENTO

sobre el deber del Estado de adoptar medidas no privativas de libertad,

CON ENFOQUE DE GÉNERO, A FAVOR DE LAS MUJERES, QUE GARANTICEN EL ACCESO A LA JUSTICIA

© Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Edificio Héctor Fix Zamudio
Secretaría Ejecutiva
Boulevard Adolfo López Mateos 1922,
Col. Tlacopac, demarcación territorial
Álvaro Obregón, C.P. 01049, CDMX.

Teléfonos: (52 55) 55127294 Ext. 8718
(55) 56 81 81 25 y 54 90 74 00
Lada sin costo: 01 800 715 2000

Sede Edificio Marco Antonio Lanz Galera
Quejas y Orientación
Periférico Sur 3469, San Jerónimo Lídice,
demarcación territorial La Magdalena Contreras,
C.P. 10200, CDMX.

Puedes presentar tu queja en línea:
www.atencionciudadana.cndh.org.mx o personalmente, en cualquiera de nuestras sedes: www.cndh.org.mx/cndh/sedes

Investigación y contenido: Tercera Visitaduría General
Dirección General de Supervisión y Pronunciamientos Penitenciarios.

Diseño: Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos.

Las imágenes utilizadas en este Pronunciamiento fueron manipuladas con Inteligencia Artificial.

Directorio

María del Rosario Piedra Ibarra
Presidenta

Francisco Javier Emiliano Estrada Correa
Secretario Ejecutivo

Claudia Esperanza Franco Martínez
Directora General y Encargada del Despacho de la Primera Visitaduría General y de la Dirección General de Quejas y Orientación

Omar Jair Pasaran Nieto
Director General y Encargado del Despacho de la Segunda Visitaduría General

Nestora Salgado García
Directora General y Encargada del Despacho de la Tercera Visitaduría General

Arely López Pérez
Directora General de la Cuarta Visitaduría General

María del Rosario Robles Mata
Encargada del Despacho de la Dirección General de la Quinta Visitaduría, Directora General de Vinculación Interinstitucional y Encargada del Despacho de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo

Álvaro Romeo Cartagena Rivero
Director General de la Sexta Visitaduría

Aline Berenice Juárez Nieto
Directora General de Difusión de los Derechos Humanos

Rosy Laura Castellanos Mariano
Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Antonio Rueda Cabrera
Director Ejecutivo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Eliseo Guajardo Ramos
Director Ejecutivo del Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Cecilia Velasco Aguirre
Encargada de Despacho de la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos y Coordinadora General de Administración y Finanzas

Virginia Guadalupe Cruz Domínguez
Coordinadora General de Especialidades Científicas y Técnicas

Olivia Rojo Martínez
Titular del Órgano Interno de Control

Benjamín Vergara Herrera
Coordinador General de las Oficinas Regionales

José Francisco Barraza Silva
Director General de Planeación y Estrategia Institucional

Contenido

5 **Presentación**

8 **Contexto**

9 Contexto Internacional

11 Contexto Nacional

13 Situación de las Mujeres privadas de la libertad en México

17 **Marco Jurídico**

19 Marco jurídico Internacional

24 Marco jurídico Nacional

32 **Acciones CNDH**

48 **Observaciones**

71 **Pronunciamiento**

1. PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos apuesta por una transformación en la defensa y protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, muy especialmente, respecto de las condiciones en las que viven las mujeres, quienes históricamente afrontan diversos escenarios y contextos no favorables, a partir de una visión androcentrista en el sistema penitenciario, que recrudece las condiciones desfavorables de su estancia en las prisiones.

Para este Organismo Protector queda claro que el costo social de la privación de la libertad para las mujeres impacta y trasciende a sus hijas e hijos y a sus familias perpetuando la violencia estructural e institucional de la que son víctimas, al omitir generar acciones diligentes que reviertan los efectos negativos que se producen en diversas esferas individuales y colectivas de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país.

Es por ello, que este Organismo observa con oportunidad visibilizar los profundos impactos que conllevan las medidas privativas de libertad en las mujeres, sin antes explorarse medidas alternativas menos lesivas; lo anterior, a partir de los análisis y resultados emitidos por esta Comisión, a través de nuestro trabajo de supervisión penitenciaria y de defensa.

De este modo, a través del presente Pronunciamiento, la CNDH busca generar incidencia y colocar sobre la mesa, la importancia de hacer uso de todas aquellas herramientas de análisis, contextuales y bajo una perspectiva de género, diferenciales e interseccionales que permitan a las autoridades adoptar aquellas medidas que no solo busquen reprender la conducta ilícita cometida, sino que, a partir de la identificación de las causas que derivaron la comisión de ese hecho, se elija aquella acorde y proporcional a la conducta, al contexto de la mujer imputada y a la demanda de acceso a la justicia de las partes.

Es apremiante que, a partir de una mirada interseccional, el Estado mexicano en el ámbito de competencia de las autoridades a su cargo, entren al análisis diligente de los casos en los que las mujeres que enfrentan su proceso en

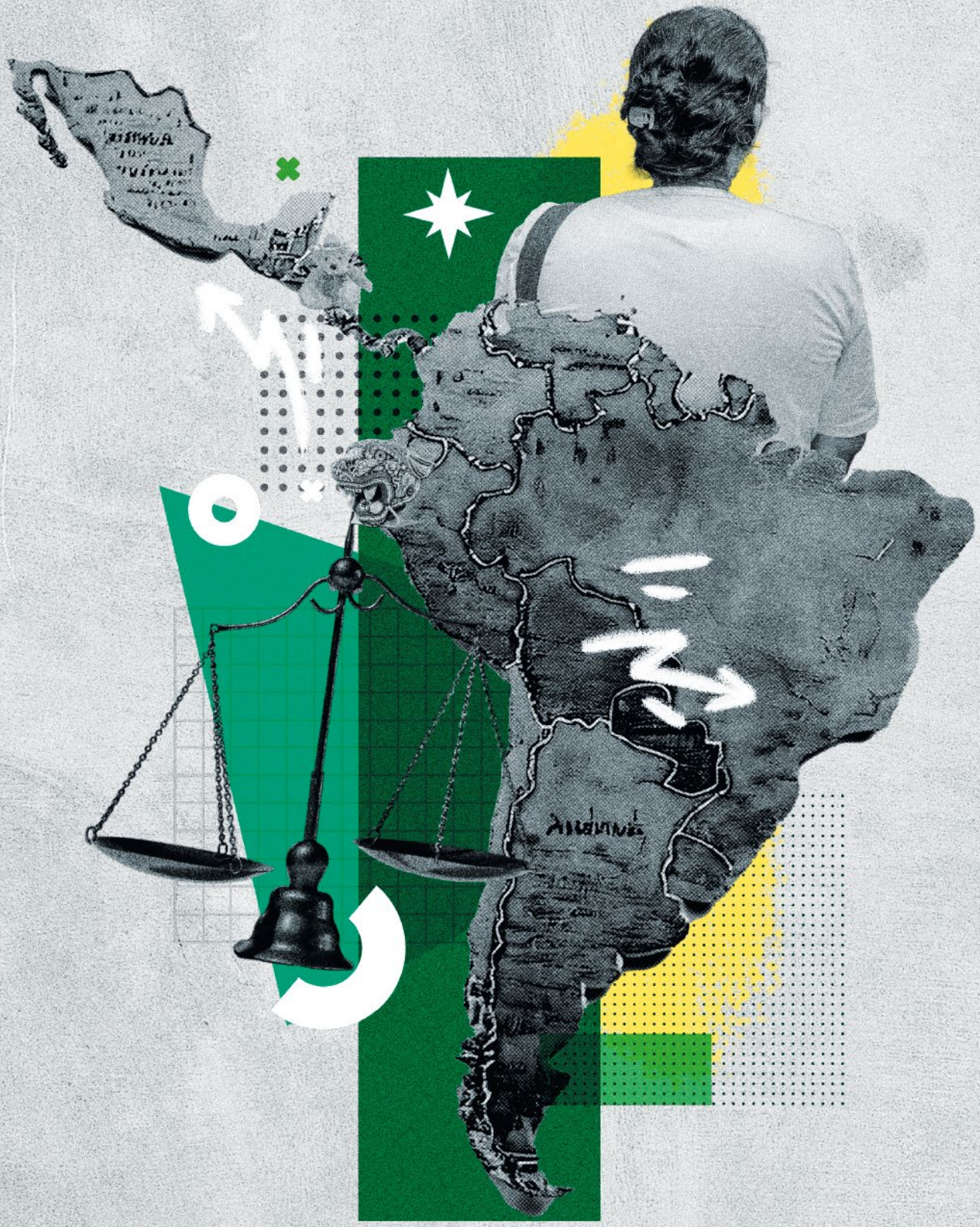
prisión y que cuyo plazo constitucional para que se les dicte sentencia sobrepasa el límite establecido, accedan a mecanismos legales eficaces para su inmediata puesta en libertad, o para la obtención de una sentencia pronta, o bien, sean consideradas para el cambio de medida cautelar o alguna otra alternativa a la prisión preventiva, a fin de suspender los efectos que conlleva permanecer en un centro penitenciario, sin que se brinde certeza jurídica a su situación legal, a partir de la debida observancia a los principios de presunción de inocencia y no discriminación.

De esta manera, la CNDH aplaude el actual proceso por el que atraviesa nuestro país, en el que se busca renovar el Poder Judicial a partir de la elección de sus nuevos integrantes e invita a su vez, con absoluto respeto a sus atribuciones jurisdiccionales, a colocar en el centro de sus actuaciones y determinaciones la situación actual en la que se encuentran las mujeres privadas de la libertad, a fin de que a partir de un enfoque feminista y con perspectiva de género admitan en sus determinaciones, la emisión de sentencias con perspectiva de género y la adopción de principios y medidas menos lesivas y se exploren aquellas, que con base en la Ley Nacional de Ejecución Penal y otras afines en la materia, permitan a las mujeres pertenecientes a ciertos grupos de atención prioritaria enfrentar su proceso o sentencia en libertad.

De ahí que, en seguimiento a los Informes Especiales, Recomendaciones y Pronunciamientos emitidos por esta Comisión a favor de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad, se apuesta por la deconstrucción de una práctica penal punitivista y androcéntrica que recrudezca las penas hacia las mujeres por las conductas cometidas, sin analizar otras posibles determinaciones, que permitan resarcir los daños cometidos y a su vez, promuevan la no reincidencia y protejan los derechos de las víctimas.

Es por lo anterior, que con fundamento en los artículos 102, Apartado B, y 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6°, 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 el deber del Estado de adoptar medidas no privativas de libertad, con enfoque de género, a favor de las mujeres, que garanticen el acceso a la justicia.”



2. CONTEXTO

Contexto Internacional

En América Latina la interacción de las mujeres con el delito ha ido en aumento y aunque todavía representan una minoría en comparación con el número de ingresos de hombres a las cárceles, Organismos Internacionales han alertado sobre el incremento en el ingreso de las mujeres principalmente por la comisión de delitos contra la salud, analizando, además, entre los principales factores asociados para que ellas, las mujeres, interactúen con esos delitos, se debe a las brechas de desigualdad económicas existentes en diversos países de la región, debido a las condiciones de pobreza en las que viven, fenómeno conocido como feminización de la pobreza; aunado al incremento de familias homoparentales, a sus roles de cuidado y al control que ejercen sus parejas utilizándolas como medios para la comisión de diversos delitos.

En 2013, un informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, analizó las principales causas para el encarcelamiento de las mujeres e identificó las siguientes: presencia de la violencia, coerción, aborto, crímenes morales, el haber huido de sus hogares, la protección (generalmente en casos de violencia) o la rehabilitación, políticas anti drogas, actividad política, prisión preventiva y detención de personas migrantes y refugiados.

En dicho Informe, se destacó que, muchos países mantienen a mujeres en prisión preventiva durante periodos extremadamente prolongados, y el número de mujeres en esta situación es a menudo equivalente o mayor que el número de reclusas condenadas. Las detenidas en prisión preventiva pueden tener un contacto limitado con otras reclusas, menos oportunidades de acceso a atención sanitaria, a los programas de empleo o formación profesional, y también restricciones en el contacto con sus familiares.[1]

Desde ese entonces, la Relatora Especial, la Sra. Rashida Manjoo, expresó que, entre las consecuencias de la encarcelación se identificó que los efectos en las mujeres suelen ser duraderos debido a las condiciones y privaciones más extremas que han sufrido. Las consecuencias de la encarcelación afectan varios aspectos de la vida de las mujeres en prisión, con resultados negativos respecto a la salud, el uso indebido de drogas, el seguro médico, la vivienda, el empleo, la estabilidad social y las relaciones familiares. Estas consecuencias negativas también contribuyen a la reincidencia.[2]

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) a través de la emisión de la Opinión Consultiva OC-29/22 sobre Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, estimó que, en términos globales, las mujeres representan una porción que ronda entre el 2% y el 9% de la población privada de la libertad. En América Latina, el perfil de las mujeres en el sistema penitenciario se corresponde con la comisión de hechos no violentos, principalmente ligados al tráfico de estupefacientes, con penas de periodos cortos. De este modo, entre el 40% y 75% de las mujeres privadas de la libertad lo están por delitos relacionados con las drogas, una tasa entre dos a tres veces mayor que para los hombres. Asimismo, apuntó que, la Comisión Interamericana de Mujeres constató que estas mujeres son encarceladas, en su gran mayoría,

1 Asamblea General de Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. A/68/340. 21 de agosto de 2013. Párr. 29. Disponible en: https://docs.un.org/es/A/68/340

2 Ibidem. Párr. 66.

por delitos no violentos que se relacionan con la pobreza y violencia a la que se ven expuestas. En general, se trata de mujeres en condición de pobreza, con pocos años de escolaridad, responsables del cuidado de sus hijas e hijos, así como de otros familiares dependientes de su cuidado, que han sido expuestas a diversas formas de abuso y violencia.[3]

De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la mayoría de las mujeres privadas de la libertad en América Latina son madres, con un promedio de tres hijos, en comparación con 79% de los varones. En Argentina, para el 2013 se calculaba que 75% de las mujeres encarceladas por delitos patrimoniales eran las principales proveedoras en sus hogares. En ese sentido, el Estado informó que, en una encuesta penitenciaria del 2019, el 84% de los varones privados de su libertad señalaron que sus hijas e hijos se encontraban a cargo de sus madres, mientras que 19% de las mujeres detenidas indicó que los padres eran responsables de sus cuidados. De similar forma, para el 2015, en Panamá se estimaba que 68% de las mujeres encarceladas eran solteras y el 81% era madres, siendo 65% de las mujeres privadas de la libertad jefas de familia. Para el 2017, en Costa Rica 76% de las mujeres privadas de la libertad eran madres, 53.2% no tenía pareja estable, y 60% de las mujeres privadas de la libertad contaban con algún grado de escolaridad de básica primaria; al mismo tiempo, 94% eran madres, en su mayoría de menores de edad, y 75% era cabeza de familia con escasos recursos económicos para el sostenimiento del hogar, de las cuales, muchas eran las principales proveedoras.[4]

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) a través del Informe Mujeres Privadas de Libertad en las Américas, emitido en el año 2023, observó que el aumento en el número de mujeres encarceladas duplicó la población penitenciaria general. Al respecto, la CIDH dio a conocer que de acuerdo con los datos del Institute for Criminal Policy Research, en el mundo, entre los años 2000 y mediados de 2022, el número de mujeres en prisión aumentó aproximadamente en 60%, mientras que la población general se incrementó en un 30%. Esta tendencia se presentaba también en las Américas. Según la misma fuente, en el mismo periodo, el porcentaje de mujeres encarceladas ha tenido un aumento del 56.1%. mientras que la población carcelaria general aumentó en un 24.5%. Además, dicho incremento supera al de África, donde el número de mujeres privadas de la libertad incrementó en 55.5% y al de Europa que aumentó en 12.6%.[5]

En su Informe, la CIDH notó que el encarcelamiento de la mayoría de las mujeres en la región guardaba relación con el accionar delictivo cometido como consecuencia de diversos factores, vinculados principalmente a reducidas oportunidades económicas y educativas que derivan en situaciones de pobreza, responsabilidades financieras respecto de las personas a su cargo, violencia previa, coacción, amenazas e influencia para involucrar a las mujeres con la comisión de delitos, y consumo de drogas. Destacando que, estos factores, limitan las opciones de vida de las mujeres privándolas de tomar decisiones libres y colocándolas en situaciones que conducen a su encarcelamiento. Destacando que, la combinación de factores socioeconómicos como bajos niveles de desarrollo, precariedad del empleo, falta de oportunidades, inequidad persistente e insuficiente movilidad social, resultan en entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, algunas personas podrían verse forzadas a optar por la vía delictiva como forma de vida.[6]

---

3 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Párr. 121. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf

4 Corte IDH. Ibidem. Párr. 122.

5 CIDH. Informe Mujeres privadas de libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 91/23. 8 marzo 2023. Párr. 39. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf

6 Ibidem. Párr. 43.

Contexto Nacional

En nuestro país, entre los diversos factores asociados, además, de los antes descritos y que impactan en la interacción de las mujeres mexicanas con el delito y su ingreso cada vez mayor a los centros penitenciarios, se destaca, el uso excesivo de la prisión preventiva oficiosa, medida que representa un recrudecimiento en la punibilidad y criminalización de las conductas que podrían ser sancionadas conforme a otras medidas menos lesivas a la prisión.

En ese sentido, en el Informe Anual 2022 presentado por la CIDH respecto al seguimiento de Recomendaciones formuladas en sus informes de país o temáticos a México, la Comisión Interamericana reiteró su preocupación sobre que la aplicación de la prisión preventiva oficiosa por tipo de delito constituye una violación al derecho a la libertad personal en los términos del artículo 7.3 de la Convención Americana. Además, convierte la prisión preventiva en una pena anticipada, lo que implica una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial, por lo que a través de dicho Informe de seguimiento se dio a conocer que la Recomendación emitida sobre fortalecer medidas para disminuir el uso de la prisión preventiva; así como de otras medidas alternativas a la prisión empleadas de conformidad con los estándares interamericanos que rigen en la materia y, como parte de ello, se eliminará la prisión preventiva oficiosa de su ordenamiento jurídico, se encontraban pendientes de cumplimiento.[7]

La CIDH identificó con atención que, de acuerdo con el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, entre el 2020 y el 2022, el número de personas encarceladas y que se encuentran sin sentencia en el país había aumentado, a la par del hacinamiento en los centros penitenciarios estatales. En el mismo periodo, el número de estados que presentaron hacinamiento en sus cárceles estatales pasó de 13 a 18. Para junio de 2022, los cinco estados con mayor hacinamiento[8] en sus cárceles eran Estado de México, Morelos, Nayarit, Durango y Tabasco. La CIDH valoró las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente y disminuir los niveles de sobrepoblación, mediante un incremento en el número de jueces y juezas de ejecución penal, la revisión de expedientes y el otorgamiento de amnistías; sin embargo, le preocupó el elevado número de personas en detención preventiva, expresando, entre otras cuestiones, que es importante la adopción de medidas estatales que estén dirigidas a atender la problemática del uso indiscriminado de la prisión preventiva.[9]

Por su parte, y en relación con las observaciones realizadas en su Informe 2021 a México, la CIDH también expresó con preocupación

7 CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos: México. Párr. 319, 320. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/14-IA2022_Cap_5_MX_ES.pdf

8 En México, la Ley Nacional de Ejecución Penal refiere sobre condiciones de sobrepoblación en el artículo 148; sin embargo, existen criterios establecidos sobre las condiciones que se consideran como "hacinamiento" y sobrepoblación en el documento publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Hacinamiento penitenciario en América Latina: Causas y Estrategias para su Reducción, 2015. Asimismo, hay amplia referencia en el documento "Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Integridad Personal y Privación de Libertad", que reconocen la existencia de sobrepoblación y en casos en los que se afectan las condiciones de higiene y sanidad, se puede hablar del hacinamiento.

9 Ibidem. CIDH. Párr. 338, 339.

que cerca del 50% de las mujeres privadas de la libertad se encontraban en centros de detención mixtos, advirtiendo que, para el año 2022, no habrían detectado avances para asegurar condiciones de detención diferenciadas de grupos en situación de riesgo, concluyendo que la Recomendación emitida al respecto se encontraba pendiente de cumplimiento.[10]

Al respecto, la CIDH orientó a nuestro país, a adoptar medidas específicas, tales como: políticas públicas, acciones de fortalecimiento institucional, dotación de recursos, entre otras, dirigidas a garantizar condiciones adecuadas de detención, así como las medidas específicas respecto de las mujeres privadas de la libertad y las personas con discapacidad. Además, de reiterar que en la Opinión Consultiva OC-29/22 de la Corte IDH de enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, se enunciaban una serie de medidas en torno a las mujeres en estado de gestación y de modo transversal algunas medidas que pueden ser tomadas como ajustes razonables para personas con discapacidad.[11]

[10] Ibidem. Párr. 330.
[11] Ibidem. Párr. 331, 332, 333.

Situación de las Mujeres privadas de la libertad en México

De acuerdo con el artículo 18 Constitucional, se establece la obligación estatal de que las mujeres compurguen sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Al respecto, nuestro país, cuenta con 32 sistemas penitenciarios estatales, un sistema penitenciario a nivel federal y el correspondiente a prisiones militares, no obstante, aún con la emisión y seguimiento a las Recomendaciones internacionales y nacionales respectivas, aún existen 12 sistemas penitenciarios estatales que no cuentan con centros exclusivamente femeniles, siendo las entidades de: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Durango, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Michoacán, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Población penitenciaria femenil y por grupo de atención prioritaria

De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional a enero de 2025, se contaba con un total de 14 129 mujeres privadas de la libertad, de las cuales, 6 722 mujeres se encontraban enfrentando su proceso en prisión; de las cuales, 983 mujeres estaban en prisión preventiva por delitos de fuero federal, mientras que, 5 739 mujeres se encontraban por delitos del fuero común.[12]

Es decir, el **85.3 % de las mujeres en prisión preventiva** hasta enero de 2025 se encontraban sujetas a proceso por delitos del fuero común.

Asimismo, se dio a conocer que, a enero de 2025, se contaba con un total de 313 mujeres que viven con sus hijas y/o hijos en los centros penitenciarios del país, de las cuales, 308 mujeres se encuentran distribuidas en distintos centros estatales, siendo las entidades de: Ciudad de México, Jalisco, Chiapas, Estado de México, Michoacán y Veracruz que presentaban un mayor número de mujeres que viven con sus hijas y/o hijos; en tanto que, se informó sobre 5 mujeres en dicho contexto en el Cefereso N° 16.[13]

Además, se informó que, del total de 313 mujeres que viven con sus hijas y/o hijos en prisión, 119 de ellas se encuentran bajo la medida de prisión preventiva, de las cuales, 101 pertenecen al fuero común y 18 al fuero federal.[14]

Respecto de las **mujeres indígenas privadas de la libertad,** se informó que, a enero de 2025, se contaba con un total de 319 mujeres indígenas, de las cuales, 144 enfrentaban su proceso en prisión y 175 eran sentenciadas.[15]

Por lo que hace a **mujeres mayores privadas de la libertad,** a enero de 2025, se informó sobre un total de 445 mujeres mayores, de las cuales, 185 mujeres mayores enfrentan su proceso en prisión, de ellas, se identificó que, **2 mujeres se**

12 OADPRS. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Enero 2025. Páginas 3, 7. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/966472/CE_2024_12.pdf

13 OADPRS. Cuaderno de Datos Estadísticos de Población Penitenciaria Vulnerable y de Origen Extranjero. Enero 2025. Pág. 24.

14 Ibidem. Pág. 27.

15 Ibidem. Pág. 4.

encuentran en el rango de edad de 81 años o más; en tanto que, 260 están sentenciadas, de ellas, 3 mujeres se encuentran en el rango de edad de 81 años o más.[16]

En cuanto a **mujeres con discapacidad privadas de la libertad,** a enero de 2025, se reportó un total de 2 925 mujeres con algún tipo de discapacidad, de las cuales, 1,260 mujeres se encontraban en prisión preventiva y 1 665 mujeres sentenciadas.[17]

Por lo que hace a patologías no controladas descompensadas, se identificó que 3 mujeres privadas de la libertad en el Cefereso N° 16 padecen algún tipo de cáncer.[18]

En lo referente a **mujeres privadas de la libertad de nacionalidad extranjera,** se identificó que, a enero de 2025, se contaba con un total de 308 mujeres de nacionalidad extranjera, de las cuales 184 mujeres se encontraban enfrentando su proceso en prisión y 124 estaban sentenciadas.[19]

Datos estadísticos. INEGI. Mujeres Privadas de la Libertad

Por otra parte, de acuerdo con el INEGI a través de la ENPOL 2021,[20] se dio a conocer que, a nivel nacional, **20.7% de la población de mujeres privadas de la libertad** con antecedentes penales **fueron sentenciadas por el delito de posesión ilegal de drogas** la última vez que fue juzgada.

Asimismo, de acuerdo con dicha Encuesta, se identificó que, en 2021, el 92.9% de las mujeres no tenían antecedentes penales al momento de interactuar con el delito; así como que el 73% de las mujeres trabajaba la semana previa a su detención, el 37.2% se dedicaba al comercio o ventas; por su parte, 67.8% de la población de mujeres privada de la libertad señaló que tenía hijos menores de edad y de ellas, 55.2% señaló que su hijo(a) era cuidado(a) por los abuelos.[21]

De acuerdo con los datos del INEGI en los Censos Nacionales de Sistemas Penitenciarios, al cierre de 2023, por lo que hace a los delitos cometidos por las mujeres, **el secuestro** fue el delito con mayor cantidad, seguido de homicidio, delitos de la delincuencia organizada, delitos federales contra la salud con narcóticos y robo en los centros penitenciarios federales. En cuanto, a los centros penitenciarios estatales y especializados, el delito con mayor cantidad fue el de **robo,** seguido de secuestro, homicidio, delitos contra la salud y delitos en materia de armas, explosivos y otros materiales destructivos.[22]

Además, se informó que, para ese año, el 37.3% de la población privada de la libertad/internada no contó con una sentencia. En el caso de los hombres, dicha proporción correspondió a 36.7%, mientras que para las **mujeres fue de 46.9% por ciento;** por lo que hace al tiempo en espera de sentencia, se identificó que, el 21.7% de las mujeres han esperado de 24 meses o más por su sentencia.[23]

Se dio a conocer que, la cantidad de mujeres privadas de la libertad/internadas que se encontraban embarazadas y/o en periodo de lactancia fue de 282. Comparado con 2022, esta cifra representa un aumento de 9.3 por ciento. Del total de mujeres, 56.4% se encontraba en periodo de lactancia. En los centros penitenciarios a nivel federal y estatales, se registraron 343 mujeres privadas de la libertad/internadas que

16 Ibidem. Pág. 15.
17 Ibidem. Pág. 22.
18 Ibidem. Pág. 18.
19 Ibidem. Pág. 36.
20 INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad. ENPOL 2021. Principales Resultados. Presentación Ejecutiva Nacional. Pág. 45. Disponible: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf
21 Ibidem. Pág. 15, 23, 25.
22 INEGI. Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024. Resultados Generales. Pág. 39. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2024/doc/cnsipee_2024_resultados.pdf
23 Ibidem. Párr. 28, 30.

tuvieron consigo a sus hijas e hijos menores de seis años. Ciudad de México concentró la mayor cantidad de niñas y niños menores de seis años que permanecieron con sus madres.[24]

En cuanto a la población privada de la libertad con sentencia, en los centros penitenciarios, se identificó que el 17.9% (1,255) de las mujeres recibieron penas privativas de libertad de 5 a menos de 10 años.[25]

Representación legal y extraordinaria a favor de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país

El Instituto Federal de la Defensoría Pública a través de su Informe Anual 2023-2024 dio a conocer que, a noviembre de 2024, se promovieron 1,804 solicitudes de revisión de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, de éstas, 214 solicitudes correspondieron a mujeres.[26]

Al respecto, de las 1,804 solicitudes presentadas, se resolvieron 805 a favor, 863 en contra y 112 continúan en trámite; mientras que, en 24 solicitudes se tuvo otra resolución (desistimiento de la solicitud y/o revocación de la defensa).[27]

De las 805 solicitudes resueltas favorablemente, 264 fueron para el cese de la prisión preventiva oficiosa; mientras que, 541 fueron por la inconvencionalidad de la prisión preventiva.[28]

Asimismo, ese Instituto informó que, respecto de la tramitación de beneficios preliberacionales, en el sistema penal acusatorio se obtuvieron 1,474 libertades en beneficio de 1,322 hombres, **150 mujeres** y 2 personas no binarias.[29] Se obtuvieron 158 sustitutivos penales (142 en favor de hombres y **16 a mujeres)**; así como 567 beneficios de condena condicional (510 en favor de hombres, mientras que 55 fueron en favor de mujeres y 2 en favor de personas no binarias).[30]

En el sistema penal tradicional, de las personas sentenciadas con representación del Instituto, se obtuvieron 475 libertades en beneficio de 429 hombres y **46 mujeres**.[31]

De igual manera, se obtuvieron 16 sustitutivos penales, de los cuales, 12 fueron a favor de hombres y **4 a favor de mujeres;** así como 24 beneficios de condena condicional (22 en favor de hombres y **2 en favor de mujeres)**.[32]

Respecto de solicitudes para la otorgación de amnistías, el Instituto presentó 16 solicitudes de amnistía en favor de **4 mujeres** y 12 hombres, cuya edad fluctúa entre los 20 y los 59 años. Se indicó que las solicitudes se tramitaron a favor de personas usuarias que se ubicaban en alguna situación de vulnerabilidad, como extrema pobreza, discapacidad permanente, pertenencia a una comunidad indígena y/o que hayan sido incitadas a delinquir por su pareja.[33]

En el caso de las solicitudes tramitadas a favor de las mujeres, se señaló que los principales factores de vulnerabilidad identificados fueron: 2 mujeres en situación de pobreza (una ubicada en la Ciudad de México y otra en Zacatecas) y 2 mujeres por su género

24 Ibidem. Pág. 40.
25 Ibidem. Pág. 32.
26 Instituto Federal de la Defensoría Pública (2024). Informe Anual 2023-2024. Pág. 35. Disponible en: https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/informeAnual/informeAnual_2023_2024.pdf
27 Ibidem. Pág. 35.
28 Ibidem. Pág.35.
29 Ibidem. Pág. 32.
30 Ibidem. Pág. 33.
31 Ibidem. Pág. 33.
32 Ibidem. Pág.33.
33 Ibidem. Pág. 34.

(ambas ubicadas en el estado de Hidalgo). Todas relacionadas con delitos contra la salud.[34]

El Instituto de la Defensoría Pública, además, dio cuenta sobre las acciones de representación subsidiaria[35] que realiza en dos entidades de la República Mexicana, Ciudad de México y Oaxaca, esto a partir, de la celebración de convenios de colaboración con los gobiernos, las fiscalías generales, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad.

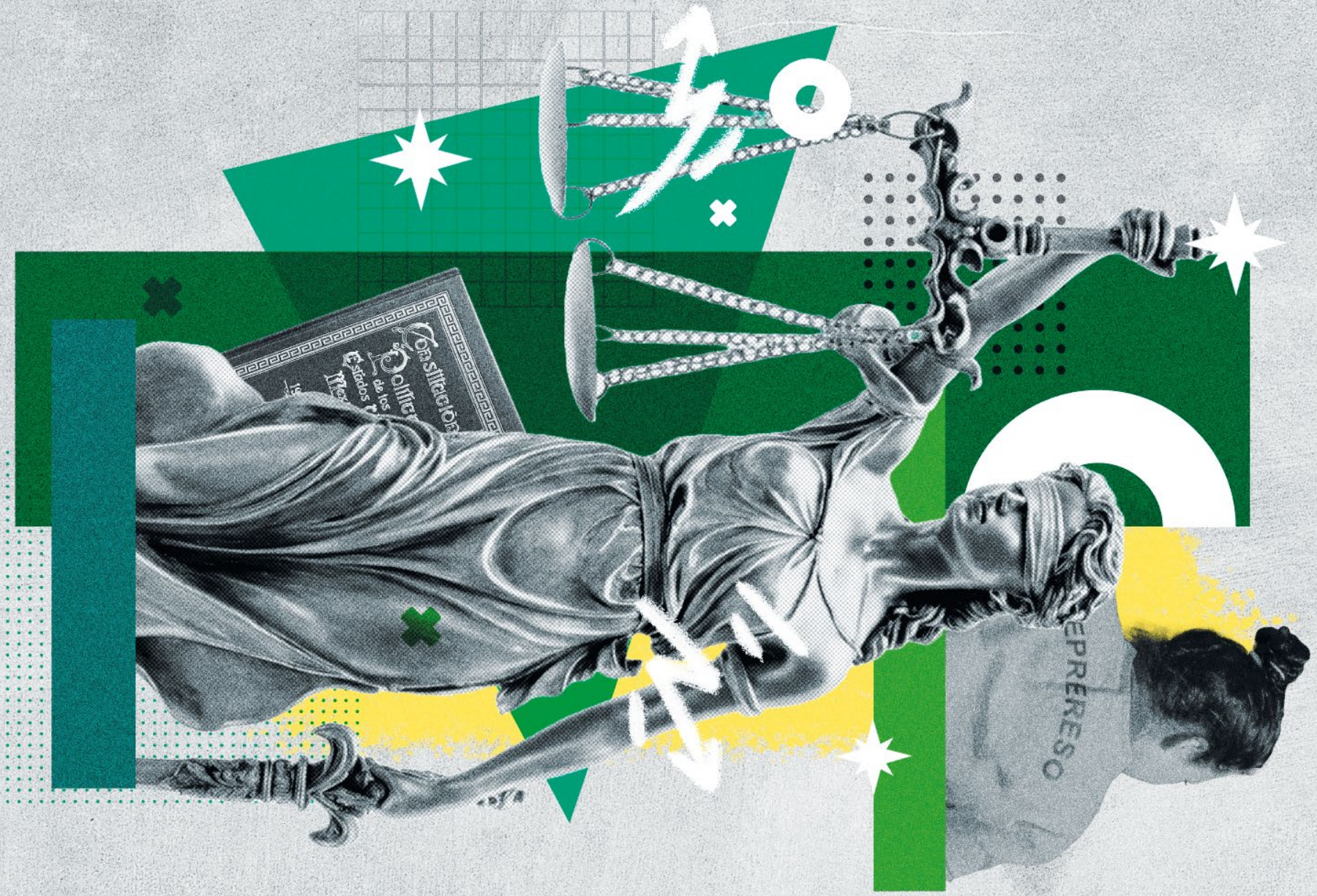
En consecuencia, en el caso de la Ciudad de México, el Consejo de la Judicatura Federal autorizó al Instituto a brindar representación subsidiaria a mujeres privadas de libertad en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla y el Centro Femenil de Reinserción Social de Tepepan. Lo anterior, ha permitido que se realicen: visitas regulares con el objetivo de identificar la situación jurídica de las mujeres privadas de la libertad, y proporcionarles, de ser procedente, el servicio de representación jurídica, así como identificar si se encuentran en alguna situación de urgencia que deba atenderse y conocer, de ser el caso, si contaron con una defensa en su lengua indígena.[36]

En cumplimiento al referido convenio, a noviembre de 2024, el Instituto informó que se había entrevistado a 378 personas (375 mujeres y 3 personas LGBTTTIAQ+), de las cuales esa Defensoría representa, respectivamente, a 110 mujeres. Asimismo, durante este periodo se han presentado 36 juicios de amparo directos y se logró la libertad de 37 mujeres.[37]

Finalmente, es relevante destacar que el Instituto reportó que se contaba con 19 personas defensoras públicas federales asignadas para el estudio de los asuntos y la representación de 292 mujeres que se encuentran en los siguientes supuestos: en proceso (117), pendientes de que se elabore su demanda de amparo (100) y en ejecución penal (75).[38]

Por lo que hace al estado de Oaxaca, el Instituto de la Defensoría Pública tras la celebración del convenio respectivo para que el Instituto pudiera brindar representación jurídica subsidiaria a personas privadas de la libertad, especialmente a aquellas pertenecientes a comunidades indígenas y afromexicanas cuando se advirtiera que se encontraban o pudieran quedar en estado de indefensión y se actualizara alguna violación a sus derechos humanos, informó que, a noviembre de 2024, dada la capacidad operativa del Instituto, representaban a 176 personas: 22 mujeres y 154 hombres; 82 en proceso y 94 con sentencia. Asimismo, se informó que, durante ese periodo se logró la libertad de 10 personas: 1 mujer y 9 hombres.[39]

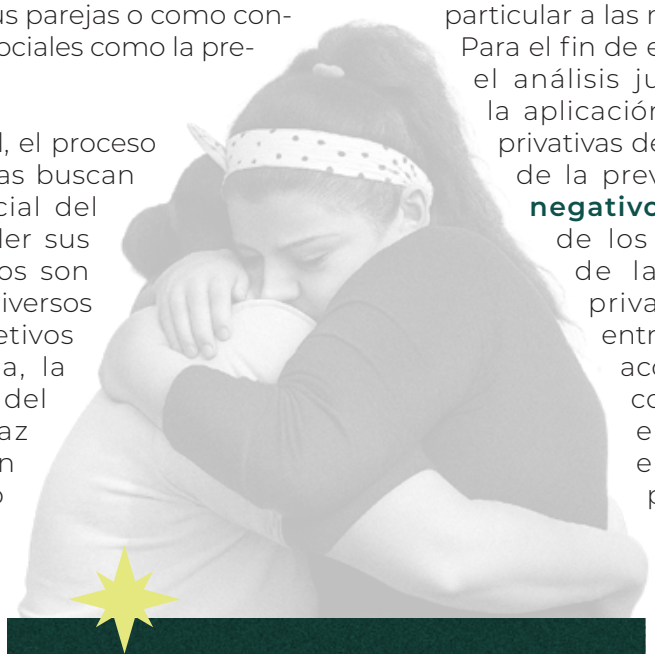
34 Ibidem. Pág. 34.
35 Ibidem. Pág. 63, 64.
36 Ibidem. Pág. 63.
37 Ibidem. Pág. 63.
38 Ibidem. Pág. 63.
39 Ibidem. Pág. 64.



3. Marco Jurídico

El incremento en el número de mujeres ingresadas a los centros de reinserción social constituye uno de los problemas más notorios del sistema penitenciario mexicano en la última década. Este aumento está relacionado con la comisión de diversos delitos por parte de mujeres en condición de gestación, lactancia o con hijos e hijas en edad maternal, así como de aquellas que presentan alguna discapacidad o se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como haber sido víctimas de violencia de pareja o de violencia estructural. Estas condiciones han propiciado contextos que favorecen su involucramiento en conductas delictivas, ya sea por influencia de sus parejas o como consecuencia de factores sociales como la precarización extrema.

En el derecho penal, el proceso por el cual las personas buscan ejercer la tutela judicial del Estado para hacer valer sus derechos cuando estos son afectados, considera diversos escenarios cuyos objetivos finales son la justicia, la verdad y la solución del conflicto para la paz social, para ello, existen medidas previas al inicio del proceso, así como la posibilidad de la aplicación de medidas cautelares distintas a la privación de la libertad; y cuando éste inicia -el proceso- se consideran recursos como los mecanismos de solución de controversias, y en la determinación de la sentencia y durante la ejecución de la pena se reconocen otras medidas no privativas de libertad.



Pese a esto y a mecanismos internacionales que establecen un marco de protección para todas las personas bajo proceso, y con criterios específicos para grupos bajo condiciones y características que los ubican en condición de vulnerabilidad, se observa la escasa aplicación de los Mecanismos y las Medidas, no obstante ser reconocidas por el conjunto normativo internacional y nacional que comprende a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su interpretación extendida a través de los tratados internacionales; así como la Ley Nacional de Ejecución Penal.

En gran medida, se requiere un cambio de paradigma y visión respecto a lo que significa la justicia y la verdad, en el camino de la búsqueda de solución al conflicto penal, reconociendo el alto costo social cuando la pena privativa de libertad afecta a las personas, pero en particular a las mujeres, y sus familias. Para el fin de este Pronunciamiento, el análisis jurídico se centra en la aplicación de las Medidas No privativas de libertad, como parte de la prevención del **impacto negativo** en la integralidad de los derechos humanos de las personas por la privación de la libertad, entre estos, el derecho de acceso a la justicia y su compleja composición e interdependencia con el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, entre otros.

Destacando que, estos derechos se fortalecen a partir de la oportuna aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como parte de las Medidas no privativas de libertad, cuyo fin es limitar la imposición de la prisión y ubicarla como el último recurso por el cual se debe optar en todas las etapas del proceso, recordando que deberán considerar aspectos como el tipo, gravedad del delito, la personalidad, los antecedentes, los objetivos de la condena en equilibrio con los derechos de las víctimas.

Marco jurídico Internacional

Desde sus antecedentes, el derecho internacional a través de diversos instrumentos reconoce que la prisión debe imponerse cuando no haya otra alternativa, es la última medida dadas las implicaciones que tiene en la vida de las personas, en sus familias y en la comunidad.

Bajo esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se hace fundamental al reconocerse en diversos tratados internacionales que el Estado Mexicano ha ratificado, así en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH en el artículo 9 y 10, se hace referencia a las condiciones básicas bajo las cuales las personas pueden ser sometidas a procesos, en los que se destaca:

> *(...) en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.*[40]

> *Asimismo, se reconoce este derecho en otros instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 14, que dicta la importancia de las "condiciones de igualdad", que suponen un trato no discriminatorio, es decir, sin distinción que restrinja su acceso a la justicia en equilibrio frente a las otras partes actoras del proceso para dirimir y resolver conflictos de índole penal o civil que puedan derivar en la ejecución de una sentencia con restricción a la libertad.*

Así, el citado artículo señala textualmente:

> *Artículo 14:*
>
> *1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.*[41]

Complementariamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el deber de los estados de proteger los derechos humanos, que considera los derechos que reconocerá la misma convención, al respecto, el artículo 1° de la Convención, establece el deber los estados de proteger los derechos humanos, expresando:

> *Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*[42]

[40] ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Art. 10. Disponible en: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights,

[41] ONU (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 14.1. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights,

[42] OAS. (1978). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Este compromiso, además de establecer el principio de no discriminación como un eje fundamental en las responsabilidades de los Estados, es extensivo al deber de protección de las garantías judiciales reconocidas y los derechos que se reconocen a partir de los artículos 8 y 25 de la propia Convención Americana, y de los que se interpretan complementariamente el de acceso a la justicia, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, que todas las personas tienen y conservan quienes por acción judicial se encuentran bajo proceso o cumpliendo una sentencia con privación de la libertad.

En este sentido, es importante recordar que cuando se habla de acceso a la justicia, se incluye a las víctimas y su derecho bajo las condiciones que el ordenamiento jurídico establece, de la misma forma que se reconocen garantías para las personas señaladas de la comisión de algún delito por el que son procesadas, sentenciadas y ejecutoriadas y que en conjunto conforman el estado de derecho y el reconocimiento de los derechos de las personas durante todas las etapas del proceso y que constituyen garantías penales y procesales.

Para hacer efectivos estos derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su fallo a diversos casos[43] en los que pondera:

> (...) *los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.*[44]

En tanto que en Baena Ricardo y otros vs Panamá, la CoIDH reiteró:

> *79. Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. Sin embargo, la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia. Se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas.*[45]

Asimismo, la Corte en otra de sus sentencias se refiere también a las garantías del debido proceso y la responsabilidad que tienen los Estados de "asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos",[46] considerando tanto las garantías penales como los derechos que se reconocen a las personas sujetas a proceso o bajo la ejecución de una pena. Es en ese sentido que se reconoce el acceso a la justicia como una condición necesaria para la tutela efectiva de los derechos, y que hará posible que otros sean justiciables.

Es por ello, que una tutela judicial efectiva por parte de los Estados, frente a las personas, considera el reconocimiento de todos los derechos conculcados por la Convención Americana, los tratados internacionales, y de los instrumentos denominados *soft law*, dentro de las que se encuentran las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad mejor conocidas como "Reglas de Tokio",[47] así como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad

Art. 1.1. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

43 Sentencia Corte IDH, "Cantos vs. Argentina", 28 de noviembre de 2002, Sentencia (competencia) Corte IDH, "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", 28 de noviembre de 2003, Sentencia Corte IDH, "Mohamed vs. Argentina", 23 de noviembre de 2012, entre otras.

44 Sentencia Corte IDH, "Cantos vs. Argentina", 28 de noviembre de 2002, C 50.

45 Sentencia (competencia) Corte IDH, "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", 28 de noviembre de 2003, C 79.

46 Sentencia Corte IDH, "Mohamed vs. Argentina", 23 de noviembre de 2012, C 83

47 ONU. (1990). Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures

para las mujeres delincuentes, entre otras, que atenderán también condiciones particulares de los grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad.

Como se observa, una parte sustantiva de hacer efectiva la tutela del Estado sobre los derechos de las personas bajo proceso o sentenciadas, pasa por reconocer y hacer efectivas las garantías judiciales, imponiéndolas como parámetros básicos del acceso a la justicia, incluyendo los mecanismos de medidas no privativas en cualquier etapa del proceso, a fin de hacer valer sus derechos mediante el ejercicio de estas medidas, que buscan limitar las restricciones que se derivan de la imposición de la privación de la libertad y el efecto que tiene sobre la integralidad de los derechos humanos.

Al respecto, los Principios[48] establecen lo siguiente:

> *2.1 Las disposiciones pertinentes de las presentes Reglas se aplicarán a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia, en todas las fases de la administración de la justicia penal (...).*

Esto remite precisamente, al deber que tienen los Estados no solo para las personas que ya están sentenciadas, sino su deber de respetar todas aquellas medidas reconocidas por el marco normativo durante la etapa de vinculación al proceso, el desahogo de las pruebas y a lo largo del juicio, hasta la ejecución de la sentencia.

Hacemos énfasis en esta parte, pues esto deriva en responsabilidad de protección de los derechos humanos de las personas bajo prisión preventiva oficiosa o como medida cautelar justificada, como parte del derecho al debido proceso que no concluye con la imposición de la pena por parte de una autoridad judicial, y que establece responsabilidades al Estado a través de la autoridad jurisdiccional, pero también para el sistema penitenciario como se verá más adelante.

La justiciabilidad de las medidas se relaciona con el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, el trato en condiciones de igualdad y no discriminación, entre otros.

Con respecto a la importancia de aplicar medidas menos lesivas que la restricción de la libertad, cabe precisar que, en lo que respecta al propio proceso penal como una vía de solución a los conflictos que vive la sociedad, en gran medida se finca en el principio de la prisión como *última ratio*, y esto se refleja en las sentencias de la Corte Interamericana, así:

> *La Corte ha señalado que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, particularmente cuando se imponen penas privativas de libertad. Por lo tanto, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como ultima ratio. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.*[49]

Visto así, garantizar el acceso a los mecanismos alternativos de solución de conflictos y las propias medidas no privativas de libertad, constituyen el deber de todo estado democrático en estricto apego y consideración a la gravedad del delito y los antecedentes de quienes lo cometen.

La preocupación por "la aplicación de una justicia penal con el respeto efectivo de los derechos fundamentales de las personas que

[48] ONU. (1990). Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures

[49] Sentencia Corte IDH, Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, 20 de noviembre de 2009, Párr. 73.

puedan verse afectadas por el proceso penal" ya se habían considerado en las primeras Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la Justicia Penal, conocidas como "Reglas de Mallorca"[50] y que son necesariamente un referente sobre los principios que rigen la privación de la libertad y el reconocimiento de las limitaciones a los medios coercitivos. Señalándose:

E. Medios coercitivos.

Décimo sexto:

Las medidas limitativas de derechos tienen por objeto asegurar los fines del proceso. Están destinadas, en particular, a garantizar la presencia del imputado, la adquisición y conservación de las pruebas.

Décimo séptimo:

En relación con las medidas limitativas de derechos, regirá el principio de proporcionalidad, considerando, en especial, la gravedad del hecho imputado, la sanción penal y las consecuencias del medio coercitivo adoptado.

Con posterioridad, la aplicación de las condiciones para la aplicación de las medidas no privativas de libertad se desarrolla para garantizar su aplicación en beneficio y protección de las personas bajo proceso.

Medidas no privativas de libertad

En específico, una de estas condiciones normativas previstas como derechos para las personas que se encuentran bajo proceso en prisión preventiva o ejecutoriadas con pena privativa de libertad, son las Reglas de Tokio que en su apartado 1.4 consideran que "los Estados Miembros se esforzarán por alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito" destacando en el apartado 1.5 que para ello:

1.5 Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para ***proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal,*** *teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.*[51]

Los Principios, que anteceden a las Reglas Mandela y las Reglas de Bangkok colocan aspectos como son la proporción entre el delito y la pena, así como aspectos personales de quien ha cometido la falta, su contexto y nos recuerdan la importancia de evitar penas innecesarias:

2.3 A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo

50 CIDH. (1991). Proyecto de reglas mínimas de la ONU para la administración de la Justicia Penal. Cidh.org. https://www.cidh.org/PRIVADAS/reglasdemallorca.htm

51 ONU. (1990). Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Art. 1.5. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures

de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas.[52]

Los principios consideran mecanismos para hacerlos justiciables y aspectos como su aplicación "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición", además una consideración puntual a los momentos en los que se pueden otorgar y sus condiciones de otorgamiento.

Reglas Nelson Mandela y Reglas Bangkok

A su vez, las Reglas Mandela y las Reglas Bangkok contienen apartados con reglas específicas que se refieran tanto al grupo a las que están dirigidas como al tipo de medida que podrá brindarse.

En las Reglas Mandela (Regla 109 y 110) aparecen como Reglas Aplicables a Categorías Especiales, las que consideran medidas para personas sentenciadas, con discapacidad o enfermedades mentales, sosteniéndose, además, que a través de las autoridades competentes se debe dar continuidad a los tratamientos psiquiátricos después de la liberación y se asegure una asistencia social postpenitenciaria de carácter psiquiátrico.

En tanto las Reglas Bangkok (45, 46, 47, 58 y 64) tiene como grupo específico receptor de las medidas, a las mujeres con sus intersecciones, estableciendo condiciones específicas en el apartado III de Medidas no privativas de la libertad.

Invocando, obligaciones, tales como, que las autoridades penitenciarias brindarán en la mayor medida posible a las mujeres opciones como la visita al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición y programas y servicios de base comunitaria, a fin de facilitar a su paso del encarcelamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible su contacto con sus familiares.

Así como impulsar la cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, a fin de elaborar y ejecutar programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad, en los que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres; observándose que, tras su liberación, deben prestarse a las mujeres apoyos y atenciones psicológicas, médicas y jurídicas a fin de asegurar una efectiva reinserción social.

De este modo, las Reglas Bangkok se refieren así, a las Reglas de Tokio (párrafo 2.3) para establecer criterios a través de los cuales se invoca la procedencia de utilizar mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometen delitos, como medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena, considerando la importancia de no separar a las mujeres de sus familias y comunidades prestando atención a su historial y sus vínculos familiares.

[52] Ibidem. Art. 2.3

Marco jurídico nacional

Dentro del derecho penal mexicano, la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos considera el ordenamiento, bases, principios y garantías constitucionales del proceso penal en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, todo bajo el principio de la igualdad y no discriminación y el reconocimiento de la existencia de grupos históricamente discriminados consagrados en el artículo 1°. Constitucional.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) como intérprete de la Constitución, ha resuelto en la oportunidad de dar una lectura integral y complementaria a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con el conjunto de artículos que ordenan el proceso penal en nuestro país.

De esta forma, esencialmente, tanto las garantías constitucionales procesales y jurisdiccionales, han de interpretarse desde la perspectiva de la protección a los derechos humanos.

Por esa razón, en la sentencia a la Acción de Inconstitucionalidad 51/2018, la SCJN al resolver el recurso promovido por un organismo público de derechos humanos, realizó un análisis de suma relevancia para la interpretación de las garantías procesales, y plantea:

> (...) *implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.*
>
> *Dicho principio también denominado de última ratio, implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas.* ***Por tanto, "el derecho penal no sólo no puede emplearse en defender intereses minoritarios y no necesarios para el funcionamiento del Estado de derecho, sino que ni tan siquiera es adecuado recurrir al derecho penal y sus gravísimas sanciones si es posible ofrecer una tutela suficiente con otros instrumentos jurídicos no penales***.[53]
>
> *Asimismo, la* **intervención mínima** *responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección. "Cuando la ciencia penal formula el principio de intervención mínima no lo hace solamente por coherencia con la idea de que la represión siempre es una triste solución que debe ser usada lo menos posible, sino porque además de eso únicamente la imagen de la reserva del derecho penal a las conductas realmente más graves permite dar sentido a la función del derecho no penal, y dentro del derecho a la función de prevención en general." Por tanto, el derecho penal ha de ser la* ***última ratio,*** *esto es, el último recurso ante la falta de otros medios menos lesivos.*[54]

[53] El resaltado es nuestro.

[54] Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 51/2018, Tribunal Pleno de la SCJN, Ponente Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 5 de marzo de 2020.

Estas consideraciones para la interpretación de la pena y su impacto en la vida de las personas, se suma a lo que ya nos había dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la Tesis[55] en la que establece que en los "procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado", hay un "núcleo duro" de garantías aplicables, a partir de las cuales, señala:

> *(...) dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.*[56]

Cabe recordar que, sobre la materia, el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, señaló que "en un estado constitucional y democrático de derecho, el respeto a las garantías penales es la única vía legítima para el ejercicio del *ius puniendi*. Mientras esas garantías sigan siendo una simulación, seguiremos teniendo un sistema penal profundamente injusto, que castiga la marginación y no la delincuencia".[57]

En ese mismo sentido, hay que recordar, que no es menor lo que el legislador reflejó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considerando en el artículo 18 que:

> *Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

Este principio constitucional reitera que la aplicación de la medida de prisión no es una acción indiscriminada, sino que debe mediar la valoración del delito que se cometió al establecer que "merezca la pena", relativo al principio constitucional de la proporcionalidad de la pena, a los que se suman otros de aplicación transversal, como el respeto y protección a los derechos humanos, la igualdad y no discriminación y el interés superior de la infancia a partir de los cuales deben interpretarse en consecuencia otras leyes generales relativas, como el Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley Nacional de Ejecución Penal, así como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a la justicia

Este derecho, es el que establece responsabilidades específicas para que las mujeres gestantes, lactantes, con hijos e hijas en edad maternal y algunas otras condiciones puedan compurgar sus sentencias bajo otras medidas que no necesariamente sea la prisión, además de que se considere un análisis sobre la gravedad del delito y la proporción de la pena, en relación con el costo social de la privación de la libertad de las mujeres que tienen hijos e hijas, y/o son el apoyo y sostén de sus familias y otras personas que viven con algún tipo de discapacidad.

55 Tesis [J.]: 1a./J. 11/14, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, febrero de 2014, p. 396. Reg. digital 2005716.

56 Ibidem.

57 Ponce Núñez, C. G., & Koh Espinoza, G. (2023). *Las garantías penales en el derecho constitucional mexicano* (1a.). Centro de Estudios Constitucionales SCJN. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2022-12/9788411477109.pdf

Cabe recordar, que el artículo 4to. Constitucional párrafo 8, establece: "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos". Por esa razón, este principio debe guiar la interpretación de protección de los derechos humanos de las personas y sus hijas e hijos por la autoridad judicial en la emisión de medidas cautelares restrictivas de la libertad y/o cuando ya se encuentran privadas de libertad y solicitan el cambio de medida ejerciendo su derecho de tutela judicial efectiva.

Es por ello, que además de las medidas no privativas, el sistema penal cuenta con otros recursos que posibilitan el análisis de la aplicación de la medida de privación de la libertad, reconociendo, además, previo a la sentencia y aplicables durante el desarrollo del proceso penal la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y a los que tienen derecho de optar los hombres y mujeres que se encuentran privadas de libertad y bajo prisión preventiva oficiosa, a fin de disminuir el efecto negativo sobre el ejercicio de sus derechos humanos con la medida de privación de libertad.

El oportuno acceso a estos mecanismos, dependiendo la situación jurídica en la que se encuentre la persona privada de libertad, ya sea bajo proceso o sentenciada, va a determinar las condiciones de igualdad entre las partes del proceso penal, así como el acceso pleno a sus derechos a la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y, en consecuencia, a la prevención de violaciones a sus derechos con la restricción de la libertad.

Cabe destacar que las condiciones de mujeres procesadas y/o sentenciadas, con respecto a las personas privadas de libertad y su acceso y aplicación de diversos mecanismos que el propio sistema penal les ofrece, impactan positivamente en sus derechos humanos, sobre los que este Organismo Público de Derechos Humanos tiene responsabilidad de protección, considerando que en específico dentro del alcance de la competencia del Sistema Penitenciario, éstas se orientan hacia la garantía de protección de su derecho de acceso a las medidas no privativas, bajo el enfoque transversal de protección a los derechos para grupos en situación de vulnerabilidad y como garantía del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y a un análisis interseccional que mayor favorezca a la persona conforme lo establece el artículo 1° Constitucional.

Al respecto, el fallo de la SCJN en el expediente Varios 912/2010, establece los distintos momentos que deben ser observados por el juzgador, con el fin de determinar si el enunciado normativo puede ser dotado de un sentido que sea compatible con el reconocimiento constitucional e internacional de los derechos humanos, teniendo así, que el principio *pro persona* juega un papel fundamental, puesto que, entre otros análisis, el juzgador, debe realizar una interpretación conforme en sentido amplio, lo que "significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".[58]

Mecanismos alternativos de solución de controversias

En el proceso penal, los mecanismos alternativos de solución de controversias constituyen los recursos que el proceso penal considera como otras vías para resolver el conflicto sin que surja la necesidad de iniciar una carpeta de investigación, judicialización del caso y/o la emisión de una sentencia.

De acuerdo con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (en adelante LNMASC) éstos tienen como finalidad, propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la

[58] Medellín Urquiaga, Ximena. (2013). Principio pro persona. ReformaDH. Pág. 29,30. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37507.pdf

sociedad con motivo de la denuncia o querella referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.[59]

De acuerdo con esta Ley, se contemplan como mecanismos alternativos de solución de controversias la mediación, conciliación y la justicia restaurativa.

Mediación

La Mediación, de acuerdo con el artículo 21 de la LNMASC, es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes.

En caso de que las partes lleguen a un Acuerdo que consideren idóneo para resolver la controversia, el Facilitador lo registrará y lo preparará para la firma de los intervinientes de conformidad con las disposiciones aplicables previstas en la Ley.[60]

Conciliación

Conforme al artículo 25 de la LNMASC, la conciliación es el mecanismo voluntario mediante el cual las partes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a las controversias en que se encuentran involucrados.

Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de soluciones diversas.

A diferencia del mecanismo de mediación, en éste, la persona facilitadora está autorizado en brindar a las partes diversas formas de soluciones basadas en escenarios posibles y discernir los más idóneos.[61]

Justicia restaurativa

Este mecanismo de acuerdo con el artículo 27 y 28 de la LNMASC se desarrolla a través de juntas restaurativas a través de las cuales, las víctimas u ofendidos, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y de la persona imputada a la comunidad y la recomposición del tejido social.

A través de este mecanismo, se identifica la naturaleza y las circunstancias de las controversias, así como las necesidades de las partes y sus perspectivas individuales, evaluar su disposición, se les convoca a reunión conjunta y se exponen las condiciones para llevarla a cabo.

De acuerdo con los mecanismos antes mencionados, cabe la posibilidad de que las partes, una vez explorado alguno de éstos y no haber satisfecho sus pretensiones, puedan optar por otro mecanismo, el cual es propuesto por la persona facilitadora.

En el caso de que las partes no llegaran algún acuerdo a través de estos mecanismos, se deja a salvo sus derechos, para iniciar las acciones legales procedentes en materia penal.

Beneficios preliberacionales y medidas no privativas de libertad

Es importante señalar que la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) contempla la aplicación de medidas no privativas de libertad, algunas de las cuales están dirigidas específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad. Para ello,

59 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Artículo 1º, segundo párrafo.
60 LNMASC. Artículo 22, último párrafo.
61 LNMASC. Artículo 26.

establece responsabilidades claras en el Título Quinto, relativo a los Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad. No obstante, esta perspectiva ha sido cuestionada debido a que puede restar la autonomía de las personas para ejercer estos beneficios como un derecho, interpretándolos más como una concesión, según la forma en que se enuncian y las limitaciones que la propia ley impone. Como se discutirá más adelante, esta concepción resulta contradictoria, ya que el acceso a estos beneficios se restringe en función del delito cometido, sin tener en cuenta que las condiciones, contextos y circunstancias en las que se encuentran las personas, especialmente las mujeres, van más allá de este requisito. Estas situaciones las colocan en graves riesgos debido a los impactos que la privación de libertad genera en sus vidas, sumado a sus condiciones de salud, padecimientos mentales, edad avanzada, y el rol que desempeñan como madres, cuidadoras o proveedoras, entre otros factores.

Al respecto, la Ley establece dentro de los beneficios preliberacionales a la libertad condicional, libertad anticipada e invoca la posibilidad de que el Juez de Ejecución pueda sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad.

Libertad condicionada[62]

El Juez de Ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico. Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez observará que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

- Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.
- Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.
- Haber tenido buena conducta durante su internamiento.
- Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud.
- Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley.
- No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva.
- Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

La LNEP establece que la asignación de la medida de libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico, así como la asignación de dispositivos, deberá responder a los principios de necesidad, proporcionalidad, igualdad y no discriminación.

No obstante, se establece como restricción para el otorgamiento de este beneficio que éste no procederá en los delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

Libertad anticipada[63]

En el caso de la libertad anticipada su otorgamiento extingue la pena de prisión, por lo que la persona sentenciada obtiene su libertad, solo persistirán, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente.

Este beneficio se tramita ante el Juez de Ejecución, a petición de la persona sentenciada, su defensa, el Ministerio Público o a propuesta de la Autoridad Penitenciaria, notificando a la víctima u ofendido.

Para que este beneficio sea procedente, la persona sentenciada debe cubrir los siguientes requisitos:

62 Ley Nacional de Ejecución Penal. Artículos 136, 137.
63 LNEP. Artículo 141.

- Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.
- Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.
- Haber tenido buena conducta durante su internamiento.
- Haber cumplido con el Plan de Actividades al día de la solicitud.
- Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso.
- No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa.
- Que hayan cumplido el setenta por ciento de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos.

Del mismo modo, la LNEP restringe el acceso a este beneficio a las personas sentenciadas por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

Sustitución y suspensión condicional de la pena privativa de libertad[64]

De acuerdo con la LNEP el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medidas de seguridad no privativa de la libertad, previstas en esa Ley. Para ello, se deberán actualizarse los siguientes supuestos:

- Cuando se busque la protección de las hijas e hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad sea su cuidadora principal o única cuidadora.
- Cuando la permanencia de la persona sentenciada con la hija, hijo o persona con discapacidad no representa un riesgo objetivo para aquellos.
- Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada, o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en esa Ley.
- Cuando, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, el Juez de Ejecución reciba de la Autoridad Penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida y si el sentenciado no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.

Al respecto, en todos los casos a que se refiere este artículo se considerará el interés superior de la niñez y en su caso, se tomará en cuenta la opinión de las personas menores de 12 años o con discapacidad afectadas, atendiendo su grado de desarrollo evolutivo o cognitivo, o en su caso, el grado de discapacidad.

Los sustitutivos que se invocan solo podrán aplicarse cuando se actualicen los supuestos durante la ejecución de la pena; así como a las personas que al momento de ser sentenciadas se ubiquen en las hipótesis descritas siempre que subsistan las causas durante la ejecución.

Así también, se establece en dicha Ley que estos beneficios de sustitución tratándose de delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas., no serán procedentes.

Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria

La LNEP establece en su artículo 146, la facultad de la autoridad penitenciaria para promover

64 LNEP. Artículos 142 y 144.

una solicitud de preliberación con opinión de la Procuraduría, al Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, a través de la conmutación de la pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas sentenciadas de acuerdo con alguno de los siguientes criterios:

- Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas, o de delitos culposos.
- Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgando o les falte por compurgar de la sentencia.
- Cuando se trate de personas sentenciadas que hayan colaborado con la procuración de justicia o la Autoridad Penitenciaria, y no hayan sido acreedoras a otra medida de liberación.
- Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa, o aquellos en que corresponda extender el perdón a éstos.
- Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia.

En ese sentido, la LNEP en el artículo 148, hace énfasis en que, la Autoridad Penitenciaria para plantear la solicitud al Poder Judicial, deberá aplicar criterios objetivos de política criminal, política penitenciaria, criterios humanitarios, el impacto objetivo en el abatimiento de la sobrepoblación de los Centros Penitenciarios, así como el número total documentado de casos que dicha medida beneficiaría.

La aplicación de la medida podrá beneficiar a cualquier persona sentenciada al momento de la determinación, así como a cualquier otra persona sentenciada bajo el mismo supuesto beneficiado hasta un año después de su ratificación.

Respecto de esta medida, también se exceptúa para su otorgamiento los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, y otros delitos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante observar que los beneficios y medidas no privativas de libertad invocados en la LNEP deberían ser interpretados por las autoridades penitenciarias, Fiscalías y órganos jurisdiccionales a la luz del principio pro persona establecido en el artículo 1° Constitucional y a los estándares internacionales en la materia, para así lograr los fines que se persiguen en el otorgamiento de dichas medidas.

Pobreza o escasez de recursos no limitan el acceso a los beneficios

Existiendo las condiciones para la solicitud y demanda de protección al Estado a través de sus instituciones tanto penitenciarias y judiciales por parte de las personas privadas de libertad, la demora, negativa o restricción a la solicitud en el ejercicio de estos derechos de las personas privadas de libertad constituyen afectaciones a sus derechos humanos.

Es por ello, que la propia Ley Nacional de Ejecución Penal considera que incluso en el caso de que la persona no pueda pagar la reparación del daño, esta no será razón para permanecer en prisión, así la LNEP en el capítulo de Preliberación por criterios de Política Penitenciaria, señala:

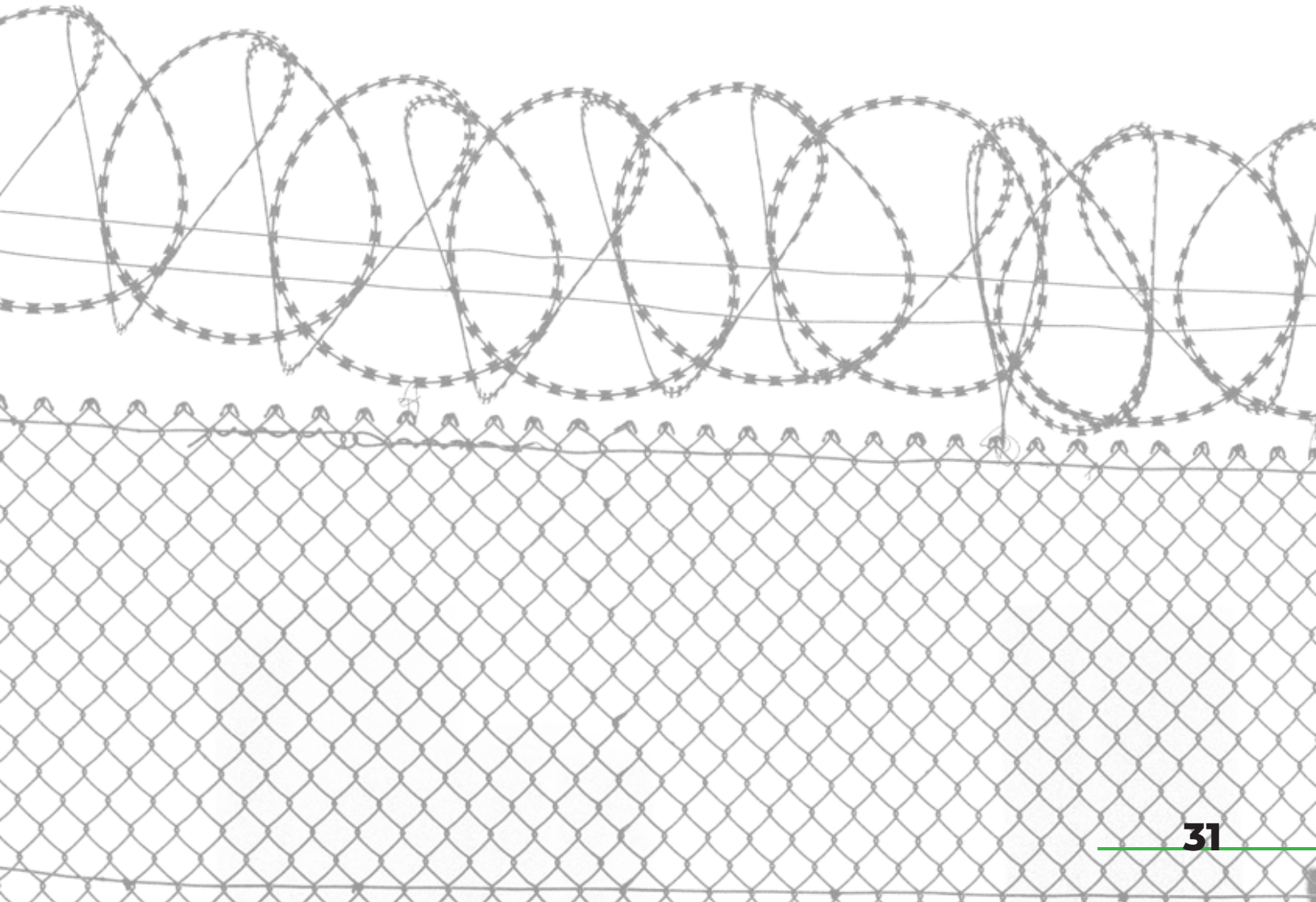
> *Artículo 151. Previsiones para la reparación del daño Toda persona sentenciada, candidata a disfrutar de la medida contemplada en este Capítulo deberá concluir con la reparación del daño antes de que la misma pueda hacerse efectiva. En los casos en que la persona sentenciada no cuente con los medios inmediatos para finiquitar la indemnización como parte de la reparación del daño, ésta deberá*

presentar una caución suficiente para cumplir con la obligación. En ningún caso, una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación de preliberación podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos, para lo cual podrán aplicarse los Mecanismos Alternativos o procedimientos de justicia restaurativa que correspondan. Los defensores deberán velar en todo momento para hacer efectivo este derecho.

De la misma forma, en el capítulo VI, la Ley Nacional de Ejecución Penal, en lo relativo a las Sanciones y Medidas no Privativas de Libertad, también se hace referencia a "la liquidación de la reparación del daño", para lo cual establece en el artículo 156, en su último párrafo lo siguiente:

Cuando la persona privada de su libertad no contase con recursos propios y/o suficientes para liquidar el pago de la reparación del daño y solicite algún beneficio, el Juez en la celebración de la audiencia verificará que efectivamente no se cuenta con la solvencia económica suficiente y podrá dictar un acuerdo para que dicho pago sea garantizado o bien solventado en un plazo razonable, quedando este compromiso establecido como una obligación procesal; en caso de incumplimiento la persona perderá cualquier beneficio que se haya acordado en su favor.

Esto deja claro, que, en todo momento, tanto la propia Constitución como las leyes generales establecen y admiten, que el ejercicio al derecho de las medidas no privativas no puede restringirse bajo razones o condiciones de pobreza que limiten el pago de la reparación, sumándose así, al principio de que la escasez de recursos no puede ser nunca una razón para que una persona continúe privada de su libertad.



4. Acciones CNDH

En los últimos cinco años, la CNDH ha refrendado su compromiso con la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país, por lo que ha reiterado, por una parte, la obligación de las autoridades penitenciarias estatales y a nivel federal, así como a las autoridades corresponsables de cumplir con el mandato constitucional de contar con centros penitenciarios exclusivamente femeniles; y por otra parte, ha impulsado a través de sus actuaciones, que las autoridades respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de las mujeres a través de actuaciones eficaces y con enfoque de género.

Al respecto, este Organismo se ha dado a la tarea de visibilizar con un enfoque interseccional, cómo las condiciones de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país aún están desprovistas de una máxima protección a sus derechos, a partir de reconocer las importantes brechas de desigualdad que viven al interior de las cárceles, ejemplo de ello, son las mujeres en prisión preventiva, ubicadas en los denominados “centros mixtos”, en espera de su sentencia, que además, han excedido el plazo constitucional para recibir una sentencia y que, pueden converger en uno o más grupos de vulnerabilidad, de ahí, que para esta Comisión, las Recomendaciones, los Informes y Pronunciamientos emitidos en los años recientes han buscado reflejar que las diversas realidades que viven y las necesidades que demandan no pueden ser atendidas de forma generalizada sino que merecen un debido análisis y tratamiento especial y diferenciado.

En ese sentido, la información que este Organismo recabó y ha dado a conocer y que se refleja en este apartado respecto de las persistentes condiciones en las que se encuentran las mujeres y que se traducen en vulneraciones a sus derechos humanos, permiten reflexionar sobre la necesidad de buscar alternativas previas a las medidas de prisión preventiva, en tanto que, el ingreso de las mujeres a las cárceles de nuestro país bajo un esquema punitivista y ante las posibles omisiones no atendidas con el paso de los años, no está garantizando las condiciones en las que viven, como se podrá observar a continuación:

Informe Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad desde un enfoque interseccional

A través del Informe Diagnóstico de Mujeres emitido por la CNDH en el año 2022, este Organismo recopiló datos e información valiosa, no solo a partir de las respuestas brindadas por las autoridades penitenciarias, sino a través de las propias experiencias de las mujeres privadas de la libertad, de esta manera, se obtuvo una radiografía interseccional que permitió analizar las condiciones de vida de dichas mujeres y los impactos que la reclusión estaban generando en ellas, en sus hijas e hijos y en sus familias y los contextos que, en algunos casos las orillaron a interactuar con el delito y cómo el sistema de justicia ha trascendido el castigo de la pena en sus vidas.

Contextos de violencia de género. Al respecto, en dicho Informe se dio a conocer que a fin de entender la relación que existía entre los contextos de violencia estructural y particularmente de género contra las mujeres, en el instrumento aplicado en las visitas para la elaboración de ese Informe, se identificaron casos en los que las mujeres vivieron un continuum de violencia estructural que las ubicó en contextos de riesgo, de abuso, explotación y otros delitos. De tal suerte, que, del universo de mujeres entrevistadas, 39.6% respondieron que sí habían sufrido algún tipo de violencia en algún momento de su vida, 51.24% de las mujeres señalaron no haberla vivido y 8.5 % no contestó.[65]

De acuerdo con lo analizado en ese Informe, se destacó que, en lo que respecta a las modalidades de violencia que vivieron las mujeres privadas de la libertad, antes de llegar al centro penitenciario, destacaba que fue en la familia, el espacio físico donde la mayoría de las mujeres padecieron violencia de género, le siguió la calle, luego el trabajo y, finalmente, la escuela. Identificándose que, de acuerdo con sus respuestas, la familia fue el espacio donde ocurrieron la mayoría de las violencias de género vividas; los agresores señalados por las mujeres fueron mayormente sus parejas con un 68.9%; sus padres con un (18.25%); madres (1.2%) y con solo 3 casos, hijos y/o hijas que representó un 0.6%.[66]

Asimismo, del análisis de la información, se destacó que, los cuestionarios en lo que las mujeres privadas de la libertad que sí habían vivido alguna forma de violencia, la mayoría presentaba otros indicadores de discriminación interseccional como son, los embarazos múltiples, hijos fallecidos, algún consumo de droga, enfermedad o padecimiento relacionado con la salud mental y dependencia económica de algún familiar previamente identificado entre los agresores. Además, de reconocer que, las mujeres indígenas o con alguna discapacidad padecen violencia con mayor frecuencia.[67]

Un dato relevante que arrojó este Informe fue el hecho de reconocer que, muchas de las mujeres que ingresan a un penal como coacusadas de los delitos que cometieron sus parejas, en su mayoría por delitos contra la salud, delitos de secuestro y otros, alcanzaban penas muy elevadas.[68]

---

65 CNDH. Informe Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad desde un *enfoque interseccional*. 2022. Pág. 87,88. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf

66 Ibidem. Pág. 90.

67 Ibidem. Pág. 91, 92.

68 Ibidem. Pág. 91.

En ese sentido, al recabar información proporcionada por los sistemas penitenciarios sobre la condición de cuántas mujeres ingresaron como coacusadas de algún delito, se observó una mayor interacción respecto de los siguientes delitos: los relativos contra la salud; homicidio en todas sus formas y secuestro. Lo anterior, permitió identificar cuántas mujeres se encuentran bajo estas condiciones y sobre cuántas mujeres están ingresando en esa calidad por los delitos que reciben penas más altas.[69]

Tareas de cuidado. Por otra parte, este Organismo también visibilizó a través de los resultados obtenidos de los cuestionarios, sobre las tareas del cuidado que las mujeres realizaban antes de ser privadas de la libertad, esto permitió identificar los aspectos que también se ven afectados cuando una mujer ingresa a un centro penitenciario. Al respecto, 15% de las mujeres refirió se dedicaba al cuidado de los hijos, otro grupo, 14.8% las tareas del hogar y, 5.2% más eligieron cuidado de un familiar. En el caso de las que eligieron una respuesta negativa, también hubo algunas que no identificaban su rol de cuidadoras de hijos o hijas y/o de sus familiares como un trabajo; además de otro grupo, que destacó que realizaba las tareas del hogar y ejercía el rol de cuidados de los hijos y trabajaban fuera de casa. Además, de quienes estaban asignadas al cuidado de las personas con discapacidad o enfermas.[70]

De manera transversal, también se identificó en el Informe, que de las mujeres privadas de la libertad que contestaron la encuesta, el 59% de ellas, manifestó ejercer una condición de proveedoras antes de ingresar a los centros, principalmente para su hijo (665), para su hija (543), como primera opción; en segundo lugar, de su madre (330); seguido del padre (99) y pocas se refirieron respecto de su esposo (40).[71]

Situación jurídica de las mujeres. Ahora bien, en el Informe diagnóstico se dieron a conocer datos sobre la situación jurídica de las mujeres que fueron encuestadas, lo que permitió realizar un análisis sobre los delitos en las que las mujeres reciben penas más altas, y si bien, se identificaron al homicidio culposo, la delincuencia organizada y el filicidio, como los delitos en los que se observaban penas desproporcionadas en relación con las impuestas a los hombres, también la CNDH apuntó sobre que, si bien, solo habían identificado esos delitos como aquellos en los que las mujeres reciben penas más altas, de acuerdo a las respuestas enviadas por las autoridades, a esto se sumaba que ellas son sentenciadas como responsables con la misma participación en delitos de secuestro, trata y delitos contra la salud, en los que de contar con una defensa adecuada y juicios con perspectiva de género, podría observarse que se encontraban en condiciones de control y sometimiento por parte de la pareja, eran víctimas que después se utilizaron en los delitos de los que fueron imputadas (como la trata y secuestro).[72]

Entre otros datos significativos, también se identificó que, el 65% de las mujeres que fueron encuestadas, contestó desconocer sobre el fuero del delito por el que se encontraban privadas de la libertad y, respecto, de si recibían algún tipo de asesoría, el 32.3% contestó sí conocer sobre su proceso y solo el 58.3% conocía a su abogado.[73]

Propuestas. Dada la información y los datos analizados, la CNDH a través de este Informe, realizó diversas propuestas con enfoque de género e interseccional, que orientaran a las autoridades penitenciarias y corresponsables en la materia, a la realización de diversas acciones a favor de las mujeres. Entre éstas,[74] la Comisión Nacional, alertaba sobre la necesidad de que se realizara lo siguiente:

69 Ibidem. Pág. 253.
70 Ibidem. Pág. 96, 97, 98.
71 Ibidem. Pág. 116.
72 Ibidem. Pág. 245, 246.
73 Ibidem. Pág. 245.
74 Ibidem. Pág. 282, 283.

- Las autoridades penitenciarias a través de sus áreas jurídicas mantuvieran información actualizada a favor de las personas privadas de la liberta, a fin de generar una vinculación institucional oportuna con las defensorías públicas federal y/o locales; así como con personas traductoras y facilitar los medios o mecanismos accesibles, a fin de generar jornadas de asesoría jurídica y en su caso, de representación legal.
- Generar jornadas de asesoría jurídica y en su caso, representación legal, a fin de que las personas, especialmente las mujeres privadas de la libertad conocieran sobre éstos y se decidieran sobre solicitar algún beneficio de libertad, la interposición de recursos legales, o bien, conocer sobre el estado actual de sus procesos o sentencias.
- La pertinencia de que las autoridades jurisdiccionales al momento de analizar los casos y emitir sus sentencias, éstas estuvieran dotadas de perspectiva de género e interseccional, visibilizando la raíz que llevó a la mujer a cometer un hecho con apariencia de delito, principalmente en aquellos casos de mujeres que no saben leer ni escribir, indígenas, o que a su vez son víctimas de explotación sexual o trata de personas, así como aquellas coacusadas por delitos relacionados con el comercio, distribución o tráfico de drogas u otros delitos en los que son sometidas a contextos de violencia, principalmente por parte de sus parejas que las obliga a cometer tales delitos, a fin de que la imposición de las penas fuera proporcional y justa y no desmedida o más alta con relación a la conducta del o de los principales autores de éstas.

Pronunciamiento sobre la desigualdad estructural que viven las mujeres privadas de la libertad en los centros penitenciarios del país

Este Organismo en el año 2023, emitió el Pronunciamiento sobre desigualdad estructural, en el que dio continuidad al análisis de la información obtenida a través del Informe Diagnóstico de Mujeres emitido en el 2022, en el que se observó la necesidad urgente de adoptar medidas que eliminaran las causas de desigualdad estructural mediante acciones que modificaran las condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad.

Principalmente, a través de este Pronunciamiento, la CNDH hizo visible su preocupación por las persistentes condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad en los centros mixtos, y en algunos casos, en los centros exclusivamente femeniles.

Retomando algunos aspectos del Informe Diagnóstico de Mujeres emitido en el año 2022 respecto a las condiciones sobre la **inadecuada tutela judicial efectiva para las mujeres,** en este Pronunciamiento se hizo visible que, en el debido proceso que se debe garantizar a las mujeres, prevalecen múltiples deficiencias, cómo son:[75]

- La deficiente información a la que tienen acceso las mujeres en torno a sus propios casos o situación jurídica actual.
- La falta de acceso a una defensa adecuada.
- 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.
- Sanciones más elevadas.

[75] CNDH. Pronunciamiento sobre la Desigualdad Estructural que viven las mujeres privadas de la libertad en los centros penitenciarios del país. 2023. Pág. 65, 66. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-03/Pronunciamiento_Desigualdad_Estructural.pdf

Especialmente, respecto de su acceso a la **protección y la tutela judiciales efectiva,** este Organismo resaltó que, derivado de las condiciones en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad, esto, 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, entre otras, en 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.[76]

Por lo anterior, a través de este Instrumento, la CNDH realizó, entre otras, las siguientes peticiones,[77] dirigidas a las personas titulares de las **Defensorías Públicas tanto a nivel federal como a las del ámbito estatal,** consistentes en que:

- Se realizaran y adoptaran 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.
- Se promovieran 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 solicitaran.
- Que las Defensorías Públicas Federal y en las entidades federativas realizaran 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 remitieran 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 detectaran en el ejercicio de sus funciones.

Emisión de Recomendaciones 2023-2024

Para efectos del análisis del presente Pronunciamiento, solo se hará referencia a dos Recomendaciones emitidas en los años 2023 y 2024 al Cefereso Femenil N° 16, que reflejan los diversos contextos y vulnerabilidades que viven las mujeres privadas de la libertad, condiciones todas que, aunado a la situación jurídica que enfrentan, han incidido considerablemente en la pérdida de vidas al interior de ese establecimiento, sin que a la fecha, exista una respuesta estatal articulada para brindar

[76] Ibidem. Pág. 83 y 85.
[77] Ibidem. Pág. 95, 96.

certeza y estabilidad psico física a la población femenil, a fin de evitar la reiteración de los hechos, lo que permite observar de manera preliminar cómo las medidas de prisión dejan de ser efectivas cuando trascienden e impactan gravemente la salud física y mental de las mujeres, sin que antes, se exploren otras posibles alternativas menos lesivas.

- **Recomendación 276/2023**[78] por violaciones a los derechos humanos de **trece mujeres privadas de la libertad que perdieron la vida en el Cefereso 16** dirigida también a la Fiscalía General del Estado (FGE) de Morelos por omisiones y dilaciones en la investigación de dichos casos.

Entre el 20 de julio de 2021 y el 06 de diciembre de 2023, esta Comisión Nacional documentó e investigó, **trece suicidios de mujeres privadas de la libertad en ese Centro Federal,** lo que hizo que este Organismo determinara la acreditación de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud -en su modalidad de salud mental y al acceso del más alto nivel posible de salud física y mental-, a la seguridad jurídica y legalidad, a la integridad personal en su enfoque transversal con el derecho a la vida y al derecho a la igualdad y a la no discriminación de las 13 mujeres que perdieron la vida; además de la vulneración del derecho al acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia de manera pronta y exhaustiva, en agravio de 18 personas víctimas indirectas.

A través de la investigación realizada, esta Comisión Nacional observó que a pesar de haber proporcionado atención psicológica y psiquiátrica a seis mujeres víctimas, dicha atención resultó ineficiente e insuficiente para detectar las conductas de riesgo suicida que presentaban; mientras que en la situación particular de las otras siete mujeres ninguna recibió algún tipo de intervención eficaz por las áreas y especialidades responsables, puesto que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social [79](en adelante OADPRS) no remitió constancia o documentación alguna que acreditara lo anterior, por lo que fue imposible detectar oportunamente alguna sintomatología de riesgo suicida y prevenir la concreción del acto; además de que se omitió la provisión, supervisión y protección con perspectiva de género, de las necesidades de atención a la salud mental que requerían.

Se advirtió que hubo demora para proporcionarles el apoyo correspondiente por parte de personal de Seguridad y Custodia y del servicio médico, ya que en uno de los casos investigados, quienes laboran en Custodia Penitenciaria tardaron más de 20 minutos para asistir a una de las víctimas; y en otros casos se observó la falta al reforzamiento de detección de riesgo suicida oportuno en su comportamiento, debido a que a pesar de brindar atención psicológica y de la activación del Protocolo de Detección e Intervención de la Conducta y Riesgo Suicida en Personas Privadas de la Libertad en Centros Penitenciarios Federales esto no cumplió la finalidad de mitigar los riesgos.

El estudio antropológico que dio parte del sustento de esta Recomendación determinó, entre otros aspectos, que las víctimas se encontraban en una situación de vulnerabilidad social, tomando en consideración que 86% de las mujeres privadas de la libertad en el CEFERESO son madres de niños pequeños y provienen de distintas regiones de México, lo que implica lejanía con sus vínculos vitales y trae como consecuencia el abandono.

La falta de atención a la salud física y mental, de atención de riesgo suicida, del tratamiento y atención prioritaria en cuanto a los duelos y estados de depresión, así como el encierro prolongado y la obstaculización en la comunicación con el exterior, entre otros elementos, influyeron en la determinación de quitarse la vida.

[78] CNDH. COMUNICADO DGDDH/003/2024. 07 de enero de 2024. Texto retomado y disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-01/COM_2024_003.pdf

[79] Tras una reciente reforma a su Reglamento, cambió su denominación a Órgano Desconcentrado Prevención y Reinserción Social.

Es importante mencionar que esta Comisión Nacional encontró también múltiples evidencias de que personal de la FGE de Morelos incurrió en irregularidades para la adecuada investigación; dejó de considerar líneas de investigación sobre las posibles omisiones de personas servidoras públicas de ese centro carcelario relativas a la falta de seguimiento médico de nueve de las víctimas, además de que no se agotó el principio de exhaustividad, no se apoyaron en instrumentos internacionales como el Protocolo de Minnesota -que contiene procedimientos que deben realizarse cuando acontece una muerte potencialmente ilícita-; entre otras omisiones e incumplimientos, como en su responsabilidad de implementar perspectiva de género en las investigaciones ministeriales.

Puntos Recomendatorios al Comisionado del OADPRS

Recomendación 276/2023. Por lo anterior, la CNDH solicitó al Comisionado del OADPRS realizar, entre otras acciones:

- La conformación de un grupo multidisciplinario integrado por especialistas de instituciones de atención a la salud mental, de atención a las adicciones, de criminología, trabajo social, antropología social, del Instituto Nacional de las Mujeres, de la Defensoría Pública Federal y de la Cruz Roja Internacional, a fin de que se realizara un diagnóstico que identificara todos los factores posibles que estaban propiciando los acontecimientos de suicidio en el Cefereso 16.
- A través de ese grupo multidisciplinario se emprendieran, entre otras, las siguientes acciones de atención:
- Una jornada de atención a la salud mental; el diseño de un plan estratégico integral de atención a la salud mental; el mejoramiento del clima emocional: incorporar y ejecutar mayores actividades y dinámicas recreativas, artísticas y ocupacionales; realizar pláticas grupales sobre la importancia de participar en actividades que les permitan conseguir una reinserción social efectiva y tener un proyecto de vida, así como diseñar programas y estrategias de vinculación con el exterior y de acercamiento con su red de apoyo, lo anterior, con el objetivo de atender los impactos diferenciados por razones de género de los que han sido víctimas durante su vida en reclusión.
- Ante los sucesos, que el OADPRS, como autoridad responsable, visibilizara y considerara en el modelo de gestión penitenciaria una perspectiva de derechos de las mujeres e interseccional, detectando de forma permanente y precisa las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las mujeres privadas de la libertad, cuyos contextos culturales, familiares y socioeconómicos son distintos a los de los hombres, y por lo tanto, la situación ameritaba una intervención con enfoque de género, diferenciada y especializada que observara de manera integral la salud física y mental, la atención de riesgo suicida, el encierro prolongado, la obstaculización en la comunicación con el exterior, así como el tratamiento y atención predominante en cuanto a los duelos y estados de depresión de las mujeres del Cefereso 16.
- Se fortaleciera la intervención por parte del personal médico, psicológico y psiquiátrico en el tránsito de duelo como uno de los factores detonadores de conductas de riesgo suicida; así como el programa de actividades productivas, recreativas y deportivas de manera continua.
- Se evitara el aislamiento y la fragmentación de los vínculos que al interior se logran establecer entre las mujeres privadas de la libertad, y que cobran centralidad como estrategias de sobrevivencia ante el distanciamiento con las redes familiares producto de su traslado involuntario, lo que fractura profundamente su identidad y deteriora sus vínculos vitales, sean familiares, afectivos, amorosos e incluso sexuales. Esto permitiría gestionar en mejores condiciones y con mayor

eficacia las necesidades de urgencia de las mujeres privadas de la libertad para recuperarse del clima emocional de desesperanza, invalidez y de insignificancia como personas, mismo que fue observado por esta Comisión Nacional.

- Asignación permanente de especialistas para la atención de la salud mental de la población penitenciaria femenil; fortalecer la coordinación interinstitucional con instituciones de salud federales o estatales que atendieran temas de salud mental y de adicciones.
- Adecuar el Protocolo de Detección e Intervención de la Conducta y Riesgo Suicida en Personas Privadas de la Libertad en Centros Penitenciarios Federales.
- Brindar talleres de manejo de emociones para la población penitenciaria y concretar el contacto y la firma de convenios con empresas privadas que les ofrecieran actividades laborales remuneradas.

Recomendación 146/2024 [80]por violaciones a los derechos humanos a la reinserción social y al derecho a la igualdad y a la no discriminación de **cinco mujeres privadas de la libertad en el Cefereso 16.**

A través de esta Recomendación, se identificó que cinco víctimas mujeres privadas de la libertad en dicho centro federal, tras entrevistas sostenidas con ellas por parte de personal de la CNDH, presentaban factores de riesgo suicida que implicaban un importante riesgo, que podía vulnerar su integridad física, por lo que se acreditó la falta de atención médica integral con enfoque de salud mental y de actividades encaminadas a la reinserción social que favorecieran a su estabilidad emocional, en tanto que, las autoridades penitenciarias omitieron cumplir con sus obligaciones de satisfacer el derecho humano a la reinserción social.

Por lo que esta CNDH alertó que se confirmaba que en el contexto penitenciario, la mujer es invisibilizada e inobservada en sus necesidades físicas, sociales, culturales, psicológicas, laborales, deportivas y educativas, lo que generaba que no se garantizara el acceso a los medios o a las acciones necesarias para cumplir con el fin del precepto constitucional, denostando el abandono por el Estado mexicano a quienes se encuentran privadas de la libertad por su condición de género y otros factores que se interseccionan y que causan un sesgo mayor para que puedan acceder a sus derechos fundamentales.

Principalmente, la Recomendación evidenció a través de las opiniones emitidas por personal especializado en materia de psicología, trabajo social y antropología adscritos a este Organismo, que las víctimas presentaban diversos factores de riesgo de conducta suicida, consistentes en: tránsito por un duelo en un contexto privativo de la libertad; redes familiares fragmentadas y/o redes afectivas débiles; obstaculización de la comunicación con el exterior; omisión en la atención a las necesidades de la persona privada de la libertad y/u omisión de atención médica y psiquiátrica; redes de solidaridad y acompañamiento en riesgo constante; inactividad e insuficiencia de actividades deportivas, culturales y de socialización; traslado no suficientemente justificado y motivado y/o impacto del traslado en la proximidad con las redes familiares; portación de riesgo clínico de naturaleza psiquiátrica.

Asimismo, entre las conclusiones emitidas en las Opiniones Especializadas, se señaló que, en el caso de las cinco víctimas, las determinaciones socio económicas y culturales, resultaban cruciales condicionantes contextuales que se convierten en vulnerabilidad social y estructural, lo que representó una situación de indefensión en la que se han encontrado las víctimas, así como de mayores desventajas tanto sociales como individuales, para gestionar hechos y situaciones adversas, generando un mayor riesgo y proclividad de participación y/o involucramiento en hechos delictivos.

[80] CNDH. Recomendación 146/2024. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/REC_2024_146.pdf

Finalmente, a través de esta Recomendación, la CNDH resaltó que ante un clima emocional tan agravado como el suscitado tras las 13 muertes de mujeres privadas de la libertad en el interior del Cefereso 16 durante el 2021, 2022 y 2023, se observaba que la autoridad penitenciaria estaba siendo omisa ante las demandas de la población penitenciaria femenil y la detección de conductas de riesgo suicida, lo que evidenciaba la falta de estudio particular de los contextos de las cuales proviene la población penitenciaria, sus condiciones de vulnerabilidad y los actos o eventos detonantes de su comportamiento, lo que trasgredía lo estipulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, implicando siempre un sesgo de información de gran valor para resguardar y garantizar la vida de quienes se encuentran bajo su custodia.

Puntos Recomendatorios al Comisionado del OADPRS

Recomendación 146/2024. Por lo anterior, la CNDH solicitó al Comisionado del OADPRS se realizaran, entre otras acciones, que:

- Las diversas áreas de trabajo social, psicología, criminología y médica de ese centro federal, realizaran un análisis y estudio de los casos particulares de las mujeres tanto de quienes están internas como de nuevo ingreso que adviertan datos de afectación en su salud mental o hallazgos de discapacidad psicosocial, a fin de generar una estrategia idónea para abonar a su estabilidad emocional y, para que en caso de observar factores de riesgo, se activara de inmediato el Protocolo de Detección a través de lo que determinara el Comité Técnico del centro; así como las acciones efectuadas y medidas establecidas para salvaguardar su derecho a la salud mental.
- Se reiteró sobre la necesidad de asignar de manera permanente especialistas para la atención de la salud mental de la población penitenciaria femenil; así como se solicitó que los especialistas en materia de salud mental brindaran talleres de enseñanza sobre mecanismos de autocontención emocional, además de mostrarles herramientas terapéuticas para dicho fin.
- Se asignara un mayor número de personal femenino de seguridad y custodia en cada módulo y área de ese centro; reforzamiento en las estrategias y medidas de vigilancia y videovigilancia sin trasgredir sus derechos a la integridad, dignidad humana, privacidad y a la honra de las mujeres.
- Se realizara una evaluación de las actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas que se ofrecían actualmente en ese centro, a fin de identificar áreas de oportunidad para lograr el fin resocializador de la población penitenciaria femenil, y rediseñar e integrar otras y/o hacer las modificaciones pertinentes para su acceso a la reinserción social, a través de ofrecerse bajo un enfoque de género, interseccional y sin discriminación un plan de actividades acorde a sus necesidades particulares, debiéndolas poner en marcha sin demora, difundiendo entre la población penitenciaria mediante carteles colocados en las instalaciones del centro federal, informando de las diversas actividades disponibles para que las mujeres en situación de reclusión consideraran y decidieran la mejor opción.
- Se llevaran a cabo acciones afirmativas para fortalecer el contacto con el exterior de las mujeres privadas de la libertad, principalmente de quienes se detecte un bajo índice de visitas y con hijas e hijos en el exterior, implementando estrategias de acercamiento con su red de apoyo, facilitar videollamadas o conceder, de ser posible, llamadas extraordinarias.
- Se diseñaran procedimientos ágiles de recolección de peticiones administrativas,

atención y respuesta, a fin de economizar plazos y evitar demora en dar seguimiento puntual a las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, para lo cual, debía realizarse una reunión con los titulares de las áreas involucradas para exponer los obstáculos que se tienen para lograr una atención más eficiente, y una vez detectados, se definieran los recursos materiales, humanos o administrativos que se requirieran para lograr el objetivo, y se facilitaran los medios para alcanzar ese fin.

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. Resultados

A través de los resultados emitidos en los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria correspondientes a los años 2022, 2023 y 2024, este Organismo ha podido detectar a los sistemas penitenciarios estatales que presentan año tras año deficiencias en la atención que se brinda a las mujeres y a las mujeres que viven con sus hijas e hijos en los centros penitenciarios a su cargo; así como observar específicamente, las áreas de oportunidad que persisten en el Cefereso Femenil N° 16. por lo que hace al sistema penitenciario estatal y, por otra parte, la atención que se brinda a las mujeres en Prisiones Militares.

Centros Penitenciarios Estatales

DNSP 2022

De acuerdo con los datos obtenidos de la aplicación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022, de 235 centros estatales visitados, **en 61 centros se observaron deficiencias en la atención a mujeres y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas.**[81]

Al respecto, se identificó que esos 61 centros que albergan mujeres y/o a mujeres que viven con sus hijas e hijos, estaban distribuidos en **16 entidades:** Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Es decir, el 50% de los sistemas penitenciarios estatales presentaban a través de sus centros visitados, deficiencias en la atención que se brinda a las mujeres privadas de la libertad y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas.

DNSP 2023

De acuerdo con los datos obtenidos en la aplicación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2023, de 264 centros estatales visitados **en 64 centros se observaron deficiencias en la atención a mujeres y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas**.[82]

Al respecto, se identificó que esos 64 centros que albergan mujeres y/o a mujeres que viven con sus hijas e hijos, estaban distribuidos **en 19 entidades:** Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

81 CNDH. DNSP 2022. Pág. 608. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf
82 CNDH.DNSP 2023. Pág. 666. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/DNSP_2023_08Abr24.pdf

Es decir, para ese año, se observó que **el 59. 3% de los sistemas penitenciarios estatales** presentaban a través de sus centros visitados deficiencias en la atención que se brinda a las mujeres y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas.

DNSP 2024

Si bien la muestra que se tomó para la supervisión de los centros penitenciarios estatales fue más pequeña para el año 2024, y por tanto, no puede ser comparable con los resultados obtenidos que se dieron a conocer entre los años 2022 y 2023, la información que se rinde sí permite observar la reiteración de que varios sistemas penitenciarios estatales en al menos uno de sus centros siguen presentando deficiencias en la atención que se brinda a las mujeres y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas, como se muestra a continuación.

Por lo que, de acuerdo con los datos obtenidos en la aplicación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2024, de 145 centros estatales visitados en **33 centros se observaron deficiencias en la atención a mujeres y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas**.[83]

Teniendo que, esos 33 centros que albergan mujeres y/o mujeres que viven con sus hijas e hijos, estaban distribuidos en **12 entidades:** Baja California, Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco.

Sistemas penitenciarios estatales que en al menos uno de sus centros presentaron deficiencias en la atención a mujeres y/o a mujeres que viven con sus hijas e hijos.

DNSP 2022	DNSP 2023	DNSP 2024
	Baja California	Baja California
Campeche	Campeche	Campeche
Chiapas	Chiapas	Chiapas
	Estado de México	Estado de México
Guerrero	Guerrero	Guerrero
Hidalgo	Hidalgo	Hidalgo
Jalisco	Jalisco	
Michoacán	Michoacán	Michoacán
Puebla	Puebla	Puebla
	Quintana Roo	Quintana Roo
	San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sinaloa	Sinaloa	
Sonora	Sonora	
Tabasco	Tabasco	Tabasco
Tamaulipas	Tamaulipas	
Veracruz	Veracruz	
Yucatán	Yucatán	
Zacatecas	Zacatecas	
***Ciudad de México**	***Coahuila**	***Oaxaca**
***Nayarit**		

*Corresponde a los sistemas penitenciarios estatales que fueron identificados en los años 2022, 2023 y 2024 de los DNSP analizados en este cuadro.

83 CNDH.DNSP 2024. Pág. 389. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/DNSP_2024.pdf

Centros Federales de Reinserción Social

DNSP 2022. Cefereso Femenil N° 16

De acuerdo con las calificaciones obtenidas y dadas a conocer en el Diagnóstico Nacional, ese centro federal obtuvo **una calificación de 7.11**,[84] menor en relación con la obtenida en el DNSP del año 2021, la cual fue de 8.52.[85]

Entre las **áreas de oportunidad** que destaca el DNSP del año 2022 para el Cefereso 16, relativas a la garantía de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad, se determinó la importancia de prestar atención a los siguientes temas:

ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Deficiencia en la atención a personas privadas de la libertad en condiciones de aislamiento.
Deficiencias en los servicios de salud.
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.
CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.
REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Deficiente separación entre personas procesadas y sentenciadas.
Insuficiencia o inexistencia de actividades educativas.
GRUPOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD CON NECESIDADES ESPECÍFICAS
Deficiencia en la atención a mujeres y/o menores de edad que vivan con ellas.
Deficiencia en la atención a mujeres adultas mayores.
Deficiencia en la atención a mujeres con discapacidad.
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.

Fuente CNDH: DNSP 2022.

Entre los derechos posiblemente comprometidos, se identificaron el derecho a la salud, derecho a la educación, a la integridad personal y a la seguridad jurídica; y al derecho a la no discriminación por lo que hace a las deficiencias en las que se encontraron ciertos grupos con necesidades específicas como las mujeres que viven con sus hijas e hijos en prisión, mujeres mayores y mujeres con discapacidad.

DNSP 2023. Cefereso Femenil N° 16

De acuerdo con las calificaciones obtenidas y dadas a conocer en el Diagnóstico Nacional, ese centro federal obtuvo en el año 2023, **una calificación de 8.05,** mayor en relación con la obtenida en el DNSP del año 2022, la cual fue de 7.11.[86]

84 Ídem. DNSP 2022. Pág. 663.
85 CNDH. DNSP 2021. Pág. 682. Disponible en línea: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf
86 CNDH. DNSP 2023. Pág. 729. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/

Entre las **áreas de oportunidad** que destaca el DNSP del año 2023 para el CEFERESO 16, relativas a la garantía de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad, se determinó la importancia de prestar atención a los siguientes temas:

ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.
REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Insuficiencia o inexistencia de actividades educativas.
GRUPOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD CON NECESIDADES ESPECÍFICAS
Deficiencia en la atención a mujeres adultas mayores.

Fuente CNDH: DNSP 2023.

Entre los derechos posiblemente comprometidos, se identificaron el derecho a la educación por lo que hace a la insuficiencia o inexistencia de actividades educativas; a la integridad personal y a la seguridad jurídica en relación con la insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos; así como el derecho a la no discriminación, por lo que hace a las deficiencias en la atención que se brinda a mujeres que pertenecen a algún grupo de mayor vulnerabilidad, como lo son las mujeres mayores.

DNSP 2024. Cefereso Femenil N° 16

De acuerdo con las calificaciones obtenidas y dadas a conocer en el Diagnóstico Nacional, ese centro federal obtuvo en el año 2024, **una calificación de 8.07**,[87] mayor en relación con la obtenida en el DNSP del año 2023, la cual fue de 8.05.

Entre las **áreas de oportunidad** que destaca el DNSP del año 2024 para el CEFERESO 16, relativas a la garantía de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad, se determinó la importancia de prestar atención a los siguientes temas:

ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos
CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.

Fuente CNDH: DNSP 2024.

Entre los derechos posiblemente comprometidos, se identificaron el derecho a la integridad personal y a la seguridad jurídica en relación con la insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos; así como por la insuficiencia de personal de seguridad y custodia.

DNSP_2023_08Abr24.pdf

87 CNDH.DNSP 2024. Pág. 433. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/DNSP_2024.pdf

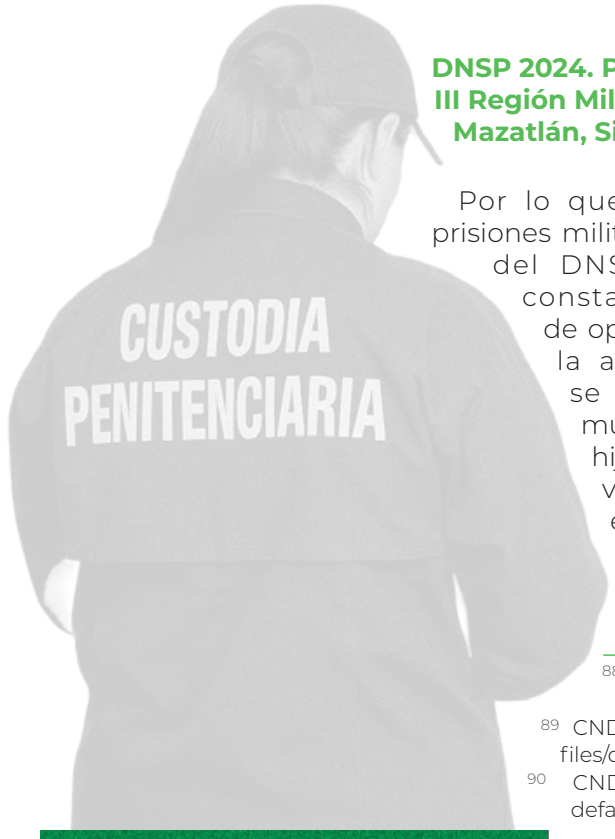
Prisiones militares

DNSP 2022

De acuerdo con los resultados del DNSP del año 2022, no se identificaron áreas de oportunidad de mayor incidencia que vulneraran los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad.

DNSP 2023. Prisión Militar II Región Militar, Mazatlán, Sinaloa

Por lo que hace a las prisiones militares, a través de los resultados dados a conocer en el DNSP 2023, se constataron áreas de oportunidad en la separación entre hombres y mujeres, en al menos un establecimiento militar: Prisión Militar adscrita a la III Región Militar, Mazatlán, Sinaloa.[88]



DNSP 2024. Prisión Militar III Región Militar, Mazatlán, Sinaloa

Por lo que hace a las prisiones militares, a través del DNSP 2024, se constataron áreas de oportunidad en la atención que se brinda a las mujeres y/o a sus hijas e hijos que viven con ellas en al menos un establecimiento militar: la Prisión Militar adscrita a la III Región Militar, Mazatlán, Sinaloa.[89]

DNSP. Acciones orientadoras que impulsen la creación de políticas públicas a favor de las personas privadas de la libertad en nuestro país.

A partir del año 2022, en los contenidos del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria se incorporó el apartado *Acciones orientadoras que impulsen la creación de políticas públicas a favor de las personas privadas de la libertad en nuestro país*, a través de éste, se proponen a los sistemas penitenciarios a nivel federal, estatales y militar una serie de propuestas orientadoras que les permita de manera progresiva mejorar las áreas de oportunidad de mayor incidencia detectadas a través de los resultados que se dan a conocer en dicho instrumento.

Específicamente en el DNSP del 2024 en dicho apartado, se ponderaron líneas de acción para el mejoramiento de las condiciones observadas hacia las mujeres privadas de la libertad y de sus hijas e hijos que viven con ellas, las cuales, de manera trasversal enfatizaron la importancia de impulsar acciones y programas eficaces para la prevención y atención a la salud mental de las mujeres tanto en los centros estatales como en el centro federal y en la Prisión Militar en la que se observaron deficiencias respecto de este grupo de atención prioritaria.

Del mismo modo, se enfatizó la importancia de abordar con diligencia líneas de acción referentes a que las mujeres accedan a una defensa adecuada, a beneficios liberacionales y/o se actualicen a través de acciones oportunas su situación legal, por lo que específicamente, en el DNSP del año 2024, se propuso la realización de las siguientes acciones:[90]

88 CNDH.DNSP 2023. Pág. 749. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/DNSP_2023_08Abr24.pdf

89 CNDH. DNSP 2024. Pág. 453. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/DNSP_2024.pdf

90 CNDH.DNSP 2024. Pág. 669, 670. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/DNSP_2024.pdf

- Generar constantemente jornadas de asesoría y asistencia legal por parte de personal de las defensorías públicas federal y sus homólogas en las entidades, a fin de acercar sus servicios a todas las mujeres que no cuenten con una defensa, a fin de que estén en oportunidad de dar continuidad y actualizar sus procesos, accionar el dictado de sus sentencias o solicitar beneficios liberacionales o de amnistía cuando cumplan con los requisitos previstos para tal efecto.
- Evaluar a través de las diversas áreas técnicas y jurídica, la pertinencia de solicitar al personal de dichas defensorías, se promuevan acciones para que accedan a la justicia restaurativa y/o terapéutica en los casos en los que procedan tales vías.

5. OBSERVACIONES

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituye un pendiente importante que el Estado mexicano, a través de sus instituciones, deconstruyan la visión androcéntrica, que persiste en criminalizar, judicializar y sentenciar a las mujeres sin la debida aplicación de la perspectiva de género e interseccional y que a la par, mantiene un modelo de prisión desprovisto de un enfoque de derechos humanos, situación que impacta y se refleja en las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad; en lugar de apostar por la presupuestación, diseño e implementación de programas eficaces para la prevención e interacción de las mujeres con el delito.

Como se ha referido, uno de los desafíos que más preocupan a este Organismo Protector, es que en los últimos años se registró un incremento del número de mujeres que ingresaron a los centros de reinserción social y penitenciarios de todo el país, sin que se realizara un análisis sobre los posibles escenarios que las orillaron a interactuar con el delito y las vulnerabilidades a las que se enfrentaban previo a su ingreso a prisión sin que se optaran por medidas no privativas de libertad en la ejecución de la pena, a pesar de que forman parte del marco normativo y de que están consideradas de manera muy específica en la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP).

Lo anterior, además, se agrava cuando los sistemas penitenciarios del país asumen un carácter de resguardante en lugar de contribuir de manera efectiva a que las mujeres privadas de la libertad accedan a una efectiva reinserción social y muy especialmente, ante la falta de diligencia a través del personal penitenciario para detectar aquellos contextos, factores e interseccionalidades que estén propiciando condiciones indignas, a fin de visibilizarlas y solicitar se realicen las acciones oportunas para evitar una mayor vulneración a sus derechos humanos.

Considerando, además, que, muchas veces, las mujeres con estos contextos y características debieron ser sujetas a estas medidas no privativas desde el proceso; sin embargo, debido a la falta de una adecuada defensa y la aplicación de los criterios y principios de protección a sus derechos humanos por parte de la autoridad jurisdiccional llegan a estar privadas de libertad.

Al respecto y como se ha advertido, la CNDH a través de sus acciones ha podido constatar, la importancia de la prevención, atención y seguimiento puntual de la salud mental de las mujeres privadas de la libertad al observar cómo impacta profundamente en ellas la prisión, derivado de los contextos y roles que ejercían antes de su ingreso y durante éste, entre otras, como el ser madres (dentro y fuera); cuidadoras, y/o proveedoras y cómo con el paso del tiempo, la protección y garantía de su derecho al contacto con el exterior se vuelve uno de los derechos que juega un papel fundamental en su estabilidad psicofísica, el cual se agrava cuando no se realiza un análisis con perspectiva de género de las determinaciones de traslados involuntarios a centros lejanos de su lugar de origen y/o a la imposición de sentencias desproporcionadas y/o la deficiencia en la actualización de su situación jurídica para solicitar se promueva a su favor algún cambio de medida, interposición de recurso legal, para el acceso a un beneficio preliberacional e incluso, para ejercer la facultad de solicitar la preliberación por criterios de política penitenciaria.

Aunado a lo anterior, se suma la falta de actualización y revisión de su situación legal que enfrentan derivado de los delitos que se les imputan, los cuales como ya se ha señalado en el desarrollo del presente Pronunciamiento, están mayormente relacionados con delitos contra la salud, secuestro, robo, entre otros, en los que su participación, en muchos de las casos, es propiciada por sus parejas, escenarios que, además, alcanzan la responsabilidad del legislador al colocar candados en la LNEP al establecer que, aquellas personas que sean juzgadas por delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa no podrán acceder a algún beneficio por criterio de política penitenciaria,[91] teniendo así, escenarios que vulneran la dignidad humana de las

[91] Ley Nacional de Ejecución Penal. Artículo 146, penúltimo párrafo.

mujeres, como por ejemplo, de las mujeres que padecen enfermedades crónicas degenerativas avanzadas, padecimientos mentales permanentes y/o degenerativos (demencia senil o Alzheimer), padecimientos de cáncer en alguna de sus fases y/o a mujeres mayores en un rango de edad de 81 años o más, considerando, además, que en dichas mujeres pueden converger uno o más factores de interseccionalidad que las coloca en mayor situación de vulnerabilidad.

Es por tal razón que, este Organismo ha reiterado a través de sus Informes, Pronunciamientos, Recomendaciones y en la emisión del DNSP, la imperante necesidad de ver y guiar sus actuaciones hacia las mujeres privadas de la libertad a través de una mirada con perspectiva de género e interseccional; insistiendo en que, deben generarse acciones articuladas y multidisciplinarias que rompan con los prejuicios asociados al castigo hacia las mujeres que han cometido delitos, a fin de generar una estrategia de prevención, atención y erradicación de las causas que provocan que más mujeres sigan ingresando a los centros penitenciarios de nuestro país; centros que, además, fueron diseñados a través de una visión androcéntrica y que carecen de la infraestructura, personal y servicios específicos que son necesarios garantizar con base en los roles de género y las necesidades basadas en el sexo.

Lo anterior se refleja en la reiteración de las omisiones estatales que persisten en diversos centros penitenciarios mixtos de brindar atención y servicios diferenciados y con enfoque de género a las mujeres privadas de la libertad y a mujeres que viven con sus hijas e hijos; lo cual se constata en los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que han sido expuestos. Además, del incumplimiento de 12 sistemas penitenciarios de generar las acciones pertinentes para que, en su entidad se cuente con al menos un centro penitenciario femenil, lo cual es contrario al mandato constitucional y perpetúa las deficientes condiciones en las que viven las mujeres.

Por lo que es necesario reflexionar, sobre si el Estado mexicano debe optar por medidas no privativas de libertad a favor de las mujeres para evitar que persista el incumplimiento de su deber de garantizar sus derechos humanos en contextos carcelarios, dado que, de acuerdo con lo expuesto en los apartados descritos en el presente Pronunciamiento, debe realizarse, no solo una ponderación de aquellos derechos que se vulneran de forma continua tras su encierro en un centro que no cumple con la infraestructura y requerimientos necesarios para albergar a mujeres y a mujeres con hijas e hijos; sino que, además, se suma la zozobra sobre su situación jurídica actual y el sentido de las sentencias emitidas, a veces, desproporcionales y sin perspectiva de género con respecto a la conducta realizada, situaciones todas, que afectan gravemente diversas esferas de su vida, incluso, al grado de comprometerla, pudiendo optar por determinaciones menos gravosas, incluso, para el propio Estado y sus instituciones, siempre que se garantice el acceso a la justicia de las partes.

Postulados para transitar de una visión punitivista a una garantista a favor de las mujeres privadas de la libertad

Al respecto, es importante identificar y hacer un análisis con perspectiva de género de postulados que para la Comisión Nacional son fundamentales para transitar de una visión punitivista a una garantista que abran la puerta a explorar otros medios alternativos a la pena de prisión, en la que se proteja la dignidad humana de las mujeres que han interactuado con el delito, conforme a un enfoque interseccional, entre éstos, la CNDH invoca los siguientes:

Trascender la visión punitivista

El primero radica en pugnar por ***trascender la visión punitivista,*** es decir, en un nuevo sistema penitenciario basado en el contenido de la reforma constitucional de derechos

humanos y de justicia y seguridad, requiere ir dejando atrás la visión de la prisión como un "castigo" que "alecciona y hunde" a las personas privadas de la libertad por haber cometido delitos, en donde se da una suerte de espectáculo punitivo que impone penas excesivas y condiciones indignas, cuya permanencia ha obligado a la sociedad a adoptar una posición en el histórico dilema filosófico sobre la naturaleza de la humanidad con una "natural" proclividad sea hacia el bien o hacia el mal. Obliga también a replantearse una visión de los derechos humanos que podría estar aceptando e institucionalizando la prisión sin cuestionar al Estado frente a su deuda ante una violencia institucionalizada y estructural con la sociedad.

Por un lado, las altas penas parecen regresar al período que Foucault denominó como "el ceremonial de la pena"[92] donde el tránsito del condenado por la calle, se sustituye hoy por la exhibición mediática de las personas y de las penas más altas impuestas a quien delinque como castigo "ejemplar", que incluso llegan a rebasar la esperanza de vida de quienes cometieron los delitos, mientras se "alecciona" a la sociedad a partir de una concepción de quien delinque como una persona ajena a la sociedad, sin familia, sin contexto y alejada de la condición humana, para quien la vida digna o la reinserción social no tiene cabida.

Esto se refleja cuando la sociedad contemporánea legitima a la prisión como un lugar de castigo y sufrimiento, en donde se deshumaniza a la otra persona, despojándole de toda condición humana en el imaginario colectivo porque así es más fácil pretender olvidar qué pasa con ese otro-otra que ha cometido la falta, ubicándola detrás de los muros, donde no se vea, donde no se interactúe con ella. Entonces, las cárceles son un producto más del sistema social que prefiere construir una realidad alterna en la que las nuevas prisiones "no se ven", están fuera del paisaje urbano, en un estado "debajo de la alfombra", sin prestar atención en las consecuencias de tipo social que traerá consigo para las personas en lo individual, para las familias, para la sociedad y para el Estado mismo, pues poco se habla del impacto que la prisión tiene en las personas, los núcleos familiares y en el fracaso que representa para una sociedad que aspira a ser justa, democrática y de derechos.

La autora Rita Segato plantea que el Estado resulta *deudor* en la medida en la que no satisface su deuda de derechos con las mujeres y hombres; esta crítica de Segato retoma el desarrollo de un discurso de derechos humanos desde una perspectiva crítica en la que el Estado debería cumplir su obligación de asegurar la justicia social, económica y garantizar un estándar de vida decente para toda la sociedad antes de hacer cumplir los castigos a las y los infractores.[93]

Por lo anterior, construir una política penitenciaria con enfoque de derechos humanos y de género, desafía al Estado y a la sociedad para incorporar lo normativo, y dar la misma importancia a los principios éticos, filosóficos y deontológicos jurídicos que confrontan a la humanidad respecto a una supuesta naturaleza proclive hacia el bien o hacia el mal, en tanto que estos influyen en el sentido que se da a la prisión y la reinserción social.

Apostar por una política preventiva de Estado (con enfoque de género)

En otro aspecto, la Comisión apuesta por el diseño e implementación de una *política preventiva de Estado con enfoque de género,* lo anterior, dado que el perfil de las mujeres privadas de la libertad confronta a cualquier sociedad con sus faltas para resolver las desigualdades y la justicia social; al respecto, a través del *Informe Especial de Mujeres*[94] esta Comisión Nacional, esboza el perfil de las mujeres en las cárceles, que demuestra

92 Foucault, M. (2002). Vigilar y castigar. Siglo XXI Ediciones. Pág. 11.

93 Segato, R. (2007). El color de la cárcel en América Latina. Nueva Sociedad, Pág. 147. https://www.casi.com.ar/sites/default/files/El%20color%20de%20la%20c%23U00e1rcel%20en%20Am%23U00e9rica%20Latina.pdf

94 *Óp. Cit*. CNDH. (2022). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional.

claramente, que factores tales como la pobreza, su rol de madres, de cuidados y su nivel educativo se entrecruzan e inciden en su posible interacción con el delito, en tanto que a través del informe se pudo constatar cómo la mayoría de quienes fueron entrevistadas eran mujeres muy pobres, con bajo nivel educativo, y antes de ser privadas de libertad dividían su tiempo entre trabajos con ingresos muy por debajo de los salarios mínimos, hacían trabajo no remunerado para algún familiar, tareas de cuidado y la subsistencia frente a la violencia.

Al respecto, tanto el Manual sobre Mujeres y Encarcelamiento que propone UNODC (2014), el Informe Especial de Mujeres (2022), así como en el Informe Mujeres Privadas de Libertad en las Américas (2023), coinciden en que el encarcelamiento de la mayoría de las mujeres en la región guarda relación con el actuar delictivo cometido como consecuencia de diversos factores que se vinculan con reducidas oportunidades económicas y educativas que derivan en pobreza, responsabilidades financieras respecto de las personas bajo su cuidado, violencia previa, coacción, amenazas e influencia para involucrar a las mujeres con la comisión de delitos y consumo de drogas.

La CIDH, por su parte, puntualiza en su Informe sobre la situación de las mujeres privadas de la libertad en las Américas, que:

> *(...) las reducidas oportunidades económicas y educativas que enfrentan las mujeres como resultado de la discriminación y exclusión laboral, con frecuencia derivan en situaciones de pobreza, mismo que representa uno de los principales factores que provoca el involucramiento de mujeres con los delitos y su posterior encarcelamiento. En particular, la Comisión ha señalado que la pobreza, la falta de oportunidades y las barreras al acceso a la educación colocan a las mujeres en situaciones vulnerables, y hacen de ellas objetivos fáciles de la delincuencia organizada, tras colocarlas ante un mayor riesgo de ser utilizadas para participar en operaciones delictivas. Además, la pobreza empuja a las mujeres a trabajar dejando de lado sus estudios, lo cual incrementa sus posibilidades de involucrarse en la comisión de delitos para sustentar sus necesidades". (...) la información recabada por la CIDH da cuenta que gran parte de las mujeres encarceladas provienen de los sectores de la sociedad más desventajados caracterizados por pobreza o pobreza extrema y acceso limitado a recursos. Asimismo, se encuentran en situación de desempleo prolongado o, son económicamente activas en el sector informal caracterizado por bajos ingresos.*[95]

Las necesidades socioeconómicas en contextos con tanta pobreza, desigualdad y la falta de oportunidades se convierten en factores decisivos para participar en la ilegalidad. Estos y otros factores limitan las opciones de vida de las mujeres privándolas de tomar decisiones libres y colocándolas en situaciones que conducen a su encarcelamiento. Comprender desde esta mirada el problema causal que lleva a las mujeres a prisión implica que es el **Estado mexicano el responsable de una política preventiva de Estado que se funde en la justicia social e igualdad sustantiva para las mujeres, así como para favorecer un entorno social que verdaderamente permita una reinserción social justa, como una manera de restituir sus derechos humanos.**

El incremento de la participación de las mujeres en los delitos derivado de las desigualdades estructurales que las afectan de manera desproporcionada no puede desvincularse de las acciones y omisiones del Estado frente a los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales de la población. Desde principios de los 90's, diversos estudios reconocen que la "apertura de las economías, en combinación con la debilidad institucional de los Estados y factores sociales como la pobreza y la desigualdad", que "favorecieron el crecimiento de actividades transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y el tráfico de migrantes, convirtieron a América Latina en la región

[95] *Óp. cit.*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr.45, 46, pág. .27-28.

donde las dinámicas criminales han visto un mayor crecimiento a nivel mundial",[96] y esas son las condiciones que subyacen de manera predominante en la criminalidad de las mujeres.

Otros estudios resumen que el uso de la prisión como respuesta frente a las drogas afectó desproporcionadamente a las mujeres, destacando que hay países latinoamericanos en los que más del 60% de las mujeres en la cárcel se encuentran ahí por delitos relacionados con drogas, "mujeres de poca educación, viven en condiciones de pobreza y son responsables del cuidado de personas dependientes –niños/as, jóvenes, personas de mayor edad o con discapacidad–.[97]

El problema de falta de acceso de las mujeres a las oportunidades económicas, los recursos y los servicios limita notoriamente su proyecto de vida y genera inseguridad económica, lo que subyace estructuralmente al problema de la reclusión de las mujeres.

Como problema de Estado, la privación de la libertad de las mujeres tiene una relación con la comisión de delitos por diversos factores, vinculados principalmente "con reducidas oportunidades económicas y educativas que derivan en situaciones de pobreza, responsabilidades financieras respecto de las personas a su cargo, violencia previa, coacción, amenazas e influencia para involucrar a las mujeres con la comisión de delitos, y consumo de drogas" (...) la Comisión ha señalado que la pobreza y exclusión social pueden favorecer la propensión a cometer delitos. Al respecto, la combinación de factores socioeconómicos como bajos niveles de desarrollo, precariedad del empleo, falta de oportunidades, inequidad persistente e insuficiente movilidad social, resultan en entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, algunas personas podrían verse forzadas a optar por la vía delictiva como forma de vida".[98]

Asimismo, señala su preocupación sobre otras situaciones que derivan en el encarcelamiento femenino, y que se traducen en la privación de libertad de mujeres defensoras de derechos humanos, afrodescendientes, indígenas, y quienes enfrentan barreras en el acceso a servicios de salud integrales.[99]

Reducir al mínimo la privación de la libertad derivada de la pobreza estructural

Asimismo, este Organismo ha observado cómo la situación de pobreza previo al ingreso de las mujeres a las cárceles constituye un factor crucial en su interacción con el delito, y que se agrava a su ingreso, permanencia y en algunos casos, a su egreso, por lo que al momento de analizar la conducta cometida debe hacerse desde un enfoque interseccional que permita visibilizar cómo la condición de pobreza pudo jugar un papel crucial en el involucramiento con el hecho delictivo, y al respecto, determinar, una medida proporcional de acuerdo con el contexto que las orilló a cometer la conducta.

Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que también ha centrado su análisis en estos factores estructurales con perspectiva de género, recomienda a los Estados, a fin de reducir al mínimo la privación de libertad resultante de la pobreza de las mujeres:

> *a) Proporcionar servicios educativos, sanitarios, jurídicos y sociales universales, adecuados, accesibles y asequibles, y ampliar los sistemas de protección social de manera que no discriminen por motivos de género e incorporen una perspectiva interseccional y de derechos humanos de la mujer;*
>
> *b) Eliminar las leyes y prácticas que perpetúan la discriminación en el seno de la familia y la comunidad, y emprender esfuerzos, o intensificar los ya existentes, para concien-*

[96] Alonso, Laura, Loaiza, Lara, et al, (2020), Mujeres y crimen organizado en América Latina: más que víctimas o victimarias. Universidad del Rosario, Insight Crimen, p.5 https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/30683

[97] CIM-OEA. (2016). Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. https://www.oas.org/es/cim/docs/womendrugsincarceration-es.pdf, pág. 49.

[98] *Óp. Cit.* CIDH (2023), Informe Mujeres privadas de libertad en las Américas., pág. 28, párr. 43.

[99] Ibidem. CIDH (2023). Pág. 28, párr. 44.

ciar a los miembros de la familia y la comunidad, incluidos los dirigentes tradicionales y religiosos, y exigirles responsabilidades;

c) Eliminar las leyes discriminatorias que crean obstáculos al empleo formal o informal de las mujeres y a su disfrute de los derechos económicos y sociales. Garantizar expresamente el derecho de la mujer a la igualdad en la vida económica y social en los sectores público y privado, con efecto inmediato y adoptando medidas especiales para acelerar la igualdad de hecho;

d) Eliminar las medidas que de manera desproporcionada tienden a penalizar o acarrear la detención de las personas que viven en la pobreza, incluidos los sistemas de fianza en efectivo y las condenas civiles por deudas;

e) Promulgar y hacer cumplir instrumentos normativos que regulen las condiciones de trabajo, incluidas las situaciones de trabajo doméstico, de modo que no se conviertan en situaciones de cautiverio, y adoptar medidas para "formalizar" todos los sectores económicos y asegurarse de que la inspección laboral y las prestaciones de la seguridad social que reciban las trabajadoras sean adecuadas;

f) Incorporar leyes, políticas y programas eficaces que mejoren la protección contra la trata de personas, la migración irregular y las formas contemporáneas de esclavitud, y establecer cauces para la migración regular.

Garantizar que las mujeres disfruten de la libertad en toda su extensión y en igual medida que los hombres, requerirá la transformación de las sociedades para erradicar los estereotipos nocivos y las desigualdades económicas y sociales.[100]

Este contexto exige una orientación comprehensiva de la política preventiva de Estado enfocadas a este pequeño sector de mujeres dadas sus condiciones de mayor riesgo a la comisión de delitos por un contexto de desigualdad y violencia. En ese sentido, se subraya la urgencia de una política de Estado con un enfoque de género que deliberadamente centre la acción de los distintos sectores de desarrollo político, económico, social y de justicia del Estado para construir condiciones que eliminen la desigualdad estructural que lleva a las mujeres a delinquir.

Diseñar Política Pública de Prevención del delito con perspectiva de género

De manera específica se reconoce que la política de seguridad y prevención del delito en el país, y de combate al crimen organizado, sigue siendo indispensable el replanteamiento sustantivo y coherente con los derechos humanos y la perspectiva de género. No existe antecedente de políticas públicas de prevención del delito que incluyera a las mujeres desde un enfoque de derechos y perspectiva de género; por el contrario, concebidas desde una lógica patriarcal,[101] estas políticas han sostenido una tendencia a excluirlas y son un muestrario de discriminación y sexismo; las pocas referencias a las mujeres se han relacionado con un enfoque criminalizador y estigmatizante.

Desde el Instituto Nacional de las Mujeres se hicieron en los primeros años del 2000 algunas campañas orientadas a evitar que las mujeres introdujeran drogas a los centros penitenciarios, o que participaran junto a sus parejas o fueran "sujetas" de la trata para el trasiego de drogas por el control de la pareja o un "enganchador" bajo una dinámica similar a la explotación sexual. De manera general, este tema se abordó en un documento denominado Modelo para prevenir la participación de mujeres en actos

[100] Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, (2019). Mujeres privadas de libertad. Informe https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/139/30/pdf/g1913930.pdf?token=OGiAzPhzlso0GwWo6W&fe=true

[101] Desde una postura crítica, el feminismo considera que prevalece una razón instrumental que es patriarcal como vemos en Campillo, N. (1993). Feminismo y teoría critica de la sociedad. En N. Libres (Ed.), Reflexión disciplinaria sobre la discriminación sexual (pp. 19–38). Nau Libres. https://core.ac.uk/download/pdf/71044171.pdf

delictivos[102] el cual planteaba el bajo porcentaje de mujeres delincuentes; y sus delitos tenían relación de manera predominante con la propiedad, de menor gravedad, aunque cada vez más se relacionaban con las drogas.

Aunque este análisis data de 2012, los rasgos más importantes de este panorama son vigentes en la actualidad. La tendencia de relacionarse con las drogas ha ido en aumento y evidencia también la urgencia de la implementación de una política de prevención del delito con perspectiva de género.

La CIDH refiere en su Informe de mujeres privadas de libertad en las Américas, que durante los últimos años se ha presentado un marcado incremento en la población carcelaria de mujeres en la región. En México, por ejemplo, la población penitenciaria femenina aumentó casi dos veces desde el 2000 hasta febrero de 2021. Este incremento deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática.

Un número creciente de mujeres privadas de libertad ingresaron a un centro penitenciario como *coacusadas de su pareja y/o de algún familiar*, como consta en el Informe Especial de esta CNDH;[103] el número de mujeres que ingresaban diariamente a cárceles estatales con menos de 30 años cumplidos y que llegaban acusadas junto con el esposo, pareja, padre de sus hijos o novio era creciente, y alcanzaban penas muy elevadas cuando eran sentenciadas.

Muchas mujeres encarceladas por razones socioeconómicas generalmente también enfrentan dificultades para acceder a una defensa legal adecuada al encarar al sistema judicial. La política de seguridad y de prevención del delito también debe contemplar la perspectiva de género y el enfoque diferenciado. Se requiere de una criminología que comprenda y explique esta situación.

Para apuntalar hacia el diseño de políticas públicas preventivas, es necesario conocer y comprender cada uno de los factores que inducen a las mujeres a participar en actos ilícitos. Subrayándose que las que están en riesgo latente de cometer delitos, son aquellas que viven en lugares de alta vulnerabilidad por la pobreza y precariedad económica, con escasa educación, que habitan en lugares con fuerte presencia de economías criminales.

Evolucionar a una nueva criminología para las mujeres

Es por ello, que este Organismo observa con atención que cuando una mujer llega a cometer una falta, es deber del Estado garantizar la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, considerando las condiciones de desigualdad de hecho en las que viven las mujeres infractoras.

Es importante que las instituciones de investigación e impartición de justicia se formen y empleen las normas desde una criminología con enfoque de género que garantice la aplicación de la justicia reconociendo el trato diferenciado para elevar el estándar de justicia y garantizar realmente la igualdad real o sustantiva en el trato a las mujeres.

Es sabido que la aplicación de un parámetro o estándar masculino a lo humano atraviesa ciencias como la criminología tradicional, que no distingue las características de los delitos que son cometidos por las mujeres y aquellos que cometen los hombres. En ese sentido, la criminología también ha sido una ciencia que ha sido ciega al género de manera predominante, por lo que lejos de contribuir a hacer justicia, ha mantenido el *statu quo* que favorece la persistencia de las condiciones injustas en las que las mujeres son investigadas, juzgadas, sancionadas; incluso ha contribuido a perpetuar aquellas que enmarcan los delitos que cometen, la naturaleza de esos delitos, su vida en prisión, su proceso de reinserción social,

[102] Sánchez, E. G. M. (2012). Modelo para prevenir la participación de mujeres en actos delictivos. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Zacatecas/ZAC_MA_15_Modelo_prevenir_delitos_2012.pdf

[103] *Óp. cit.* CNDH 2022, Informe Especial de Mujeres, pág. 254.

hasta la prevención de delitos. Esa omisión frente a la perspectiva de género obstaculiza la transformación del trato que el Estado da a las mujeres en materia penal y penitenciaria.

Los estudios sobre la conducta criminal de las mujeres, aunque han ido en aumento, todavía son escasos, por lo que prevalece el modelo androcéntrico en la criminología y en la formación de quienes desempeñarán estas tareas. No obstante, ya existen planteamientos desde el ámbito académico que reconocen que el integrar la perspectiva de género y la coeducación en el ámbito educativo y laboral de la criminología podría bajar las discriminaciones hacia las mujeres.

Debe reconocerse que la criminología hegemónica se centró en enfatizar las diferencias entre las mujeres delincuentes y las no delincuentes, reforzando las nociones dicotómicas respecto a las "mujeres buenas" *vs* "mujeres malas". Se asumía también que "el crimen era resultado de la voluntad individual, de una elección individual"; por lo tanto, las mujeres eran libres para elegir la no delincuencia, invalidando la influencia del mundo social, económico y político. Al respecto, estudios refieren que:

> (...) *se ha ignorado la situación de la mujer o, más precisamente, la cuestión de género. El derecho penal y la criminología contemporánea apenas en las últimas tres décadas han comenzado a teorizar y reflexionar sobre el tema de las mujeres. De forma que aún es poco lo que sabemos a ciencia cierta sobre este poder y su relación con las mujeres; aun así, lo que ya sabemos es demasiado "terrible" y "odioso" como para continuar ignorando el tema de la mujer –y, en general, la cuestión de género– dentro del derecho penal y el resto de las ciencias penales.*[104]

Se ha encontrado un factor como nexo causal sobre la comisión de delitos por parte de las mujeres (en materia de narcóticos, lesiones, robo y otros actos ilícitos) relativo a que ellas mismas han sido víctimas de violencia de género, pero esto no ha formado parte de las investigaciones ministeriales ni de la integración de los juicios penales que se siguen en su contra precisamente por la ceguera de género. "Éste es uno de los factores más importantes que contribuyen a elevar la participación de las mujeres en hechos delictivos".[105]

Algunas de las situaciones que inciden en la participación de las mujeres en los delitos, son:

- Violencia de género como nexo causal del hecho delictivo que se les imputa a las mujeres.
- Feminización de la pobreza.
- Problema de adicciones y/o problemas de alcoholismo en la mujer que enfrenta una acusación penal.
- Presencia de un ambiente familiar integrado por delincuentes, es decir, en su círculo familiar primario existen delincuentes y éstos, generalmente, son hombres (padre, hermano, tío).
- Su pareja las involucra en los hechos delictivos que se les imputa. Generalmente existe un hombre que las involucra en el delito por múltiples razones, factor que está ligado a la condición y posición de las mujeres en la sociedad.
- Delinquen en función de los otros: se echan la culpa para proteger al hijo o a la pareja, entre otros aspectos.[106]

Los estudios más recientes reflejan que en general se tiene la percepción de que las

[104] Parcero y Rodolfo Vázquez, J. A. C. (2013). Lase mujeres a través del derecho penal. SCJN. Pág. 9. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/sites/default/files/biblioteca/archivos/2021-11/Las-Mujeres-Atraves-Del-Derecho-Penal.pdf

[105] Hernández, Nuria y Domínguez, Claudia, Diagnóstico sobre la incidencia de los delitos cometidos por las mujeres privadas de su libertad procesadas y sentenciadas, (2009), Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxi/diag_idc_mpl_ps.pdf

[106] Ibidem, pág. .63.

mujeres cometen menos delitos, son juzgadas con sentencias más altas, son las penas más duras las de los hombres, aunque ellas sean presentadas como "coacusadas".

El lugar de la mujer en la sociedad (patriarcal) moldea las formas en que cometen crímenes y moldea, por supuesto, también los crímenes que comete el varón. Si uno de los propósitos de las ciencias penales ha sido entender el comportamiento humano, es obvio que las teorías no han llegado a ser generales, pues, tradicionalmente, han consistido en entender el comportamiento masculino.[107]

En un estudio sobre la aplicación de criterios sexistas en el sistema de justicia penal en México,[108] luego del análisis de varios casos de mujeres procesadas y acusadas por diversos delitos, entre ellos, delincuencia organizada, se concluye que se encuentran ciertas "pautas comunes de conducta de las diversas policías y de ministerios públicos (en los casos en los que la detención ocurrió al ejecutar una orden judicial de cateo), que implican la utilización de criterios que, en los hechos, se manifiestan como sexistas. Es decir, no es que la vinculación de estas mujeres con los delitos imputados se justifique expresamente por la relación que guardan con otros sujetos (varones) inculpados, pero la falta de otros indicios en su contra permite concluir que su detención o su relación con el delito investigado se determinó a partir de dos factores fundamentales:

i) las mujeres se encontraron vinculadas con el lugar u otra circunstancia del delito y ii) tenían una relación de parentesco o dependencia con otros varones implicados en la comisión del mismo (sólo en uno de los casos, la relación era de tipo laboral).[109]

En la investigación criminal de los delitos cometidos por mujeres es posible advertir "su intervención dolosa en los delitos de otros (varones), o bien, se les vincula con el delito como medio de presión contra otros (varones) imputados".[110]

Además, en el papel que juegan los medios de comunicación, ya sea como difusor de datos de las mujeres, o de detalles de los delitos que cometieron y que afectan o sesgan el trato que recibirán en sus juicios, esto ocurre y es identificado principalmente cuando son víctimas de delitos, pero también en aquellos casos en los que son imputadas y las coberturas son una "extensión" de la pena anticipada que se impone a las mujeres. Es decir, el castigo social hacia las mujeres es incentivado también por los medios.

A esto se suma que, en el procesamiento de las mujeres, el estigma y los prejuicios sociales juegan un papel determinante en su criminalización, alentados y algunas veces reproducidos por medios de comunicación con coberturas sexistas que analizan y divulgan de forma parcial los delitos cometidos por mujeres, contribuyendo en muchas ocasiones a la perpetuación de estereotipos falsos sobre sus características delictivas.

En el Informe Mujeres y Crimen organizado se señala que:

> *(...) tal y como pasa en las esferas legales, en la ilegalidad también actúa el género para determinar la manera en la que las mujeres se involucran, actúan y se relacionan con otros actores en contextos delincuenciales específicos. Con frecuencia, ello implica la subordinación de las mujeres en los espacios en donde predomina el control de los varones.*[111]

La Agencia Contra las Drogas y el Delito reconoce que a nivel mundial prevalece la tendencia hacia el "endurecimiento" de las

107 Parcero y Rodolfo Vázquez, J. A. C. (2013). Las mujeres a través del derecho penal. SCJN. https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/sites/default/files/biblioteca/archivos/2021-11/Las-Mujeres-Atraves-Del-Derecho-Penal.pdf

108 Parcero, T. C. (2013). Criterios sexistas vigentes en el sistema de justicia penal en México. En Las mujeres a través del derecho penal (pp. 113–126). SCJN. https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/sites/default/files/biblioteca/archivos/2021-11/Las-Mujeres-Atraves-Del-Derecho-Penal.pdf

109 Ibidem, p.124

110 Ibidem.

111 Arlene B. Tickner, Alonso L, Loaiza L. (2014). *Mujeres y crimen organizado en América Latina: más que víctimas o victimarias.* Routledge. Pág. 8.

políticas de justicia penal, sin que esto haya pasado por la reflexión acerca de la relación entre el género de las personas, el delito y las sentencias que se administran; las consecuencias son el alto costo social de la privación de la libertad de las mujeres; además de la violación a sus derechos humanos al no aplicarse los principios de protección y trato diferenciado por razón de género, así como el incremento en la población penitenciaria sin que existan condiciones adecuadas para su tratamiento y con graves consecuencias y afectaciones a su salud mental, física y la vida misma de las mujeres.

Sobre esto, la Comisión Interamericana observa en su Informe de las Mujeres Privadas de Libertad en las Américas[112] que prevalecen factores como la falta de proporcionalidad en el tratamiento de los delitos relacionados con drogas, el uso excesivo de la prisión preventiva y la falta de aplicación de medidas alternativas, así como la imposibilidad de acceder a beneficios procesales que limitan el uso de la prisión y el impacto de las políticas de drogas en el encarcelamiento de mujeres que se relacionan con el aumento de la población de mujeres en las cárceles.

Al mismo tiempo provoca la reincidencia de las mujeres: es claro que, la falla del encarcelamiento en abordar los factores subyacentes que llevan al comportamiento delictivo en las mujeres se refleja en el número creciente de la reincidencia entre las mujeres en algunos países.[113]

Por todo ello se requiere que la criminología asuma una perspectiva de género. Conocer y tomar en cuenta los contextos concretos que motivan su interacción con ciertos delitos, lo que se hace indispensable cuando se requiere de políticas diferenciadas para garantizar un trato igualitario hacia las mujeres privadas de la libertad; así que los factores socioculturales, políticos o económicos en los que viven las mujeres que llegan a cometer delitos, deben ser considerados, en tanto que están atravesados por las estructuras sociales que han asignado roles y responsabilidades a las mujeres bajo opresiones de género que influyen en sus vidas cotidianas.

Fortalecer la perspectiva de género en el juzgamiento de mujeres

La CNDH respetuosa de las facultades jurisdiccionales, considera viable resaltar la importancia y trascendencia del juzgamiento con perspectiva de género dados los fines que persigue este Pronunciamiento, en tanto que, los órganos jurisdiccionales juegan un papel primordial y decisorio en la impartición de justicia y en el análisis fino de las circunstancias que motivaron la participación de las mujeres en la comisión de delitos y, por tanto, cómo éste análisis se deriva en la proporcionalidad de la medida impuesta.

Al respecto, nuestro país vive uno de los procesos más importantes y revolucionarios en su historia ante la importante reforma judicial que permitirá de forma democrática la elección de perfiles idóneos de juzgadoras y juzgadores, por lo que, este momento, debe ser propicio para invocar que quienes sean elegidos y elegidas estén comprometidos y especializados para enfrentar el compromiso de juzgar con perspectiva de género, alejadas y alejados de prejuicios y de estereotipos de género que criminalizan la pobreza, la vulnerabilidad y que castigan severamente a las mujeres que “se han atrevido a delinquir” para transitar hacia juicios justos, sin sesgos ni privilegios de ningún tipo.

Sobre esto, la CIDH recomienda erradicar los estereotipos de género en los procesos de administración de justicia penal. Se requieren capacitaciones sobre estándares interamericanos en materia de derechos humanos, género, interculturalidad e interseccionalidad para todo el servicio público responsable del sistema de persecución penal y judicialización. Asimismo, la perspectiva de género debe ser uno de los aspectos a evaluar en los procesos de designación de quienes integren los tribunales.

[112] *Óp. cit.* CIDH. (2023). Informe Mujeres Privadas de Libertad en las Américas. Pág. 41-44.
[113] *Óp. Cit.* UNODC. (2014). Manual sobre mujeres y encarcelamiento, pág. 4.

Los riesgos son mayores para las mujeres que sufren formas interseccionales de discriminación, como las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas, migrantes, las mujeres mayores, afrodescendientes, lesbianas o trans, mujeres en pobreza y otras mujeres marginadas, las cuales se enfrentan con formas sistemáticas de discriminación, de estereotipos perjudiciales y debilitantes. Sufren la violencia, el conflicto y la falta de libertad económica en un grado mayor que el que afecta a otras mujeres. Enfrentan a desafíos y riesgos de abuso y discriminación adicionales cuando son juzgadas y privadas de libertad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido protocolos, manuales de actuación, formación y capacitación para la aplicación de la perspectiva de género como obligación de quienes tienen la responsabilidad de impartir justicia. Ha establecido en su jurisprudencia estas obligaciones y ha desarrollado una propuesta metodológica para cumplir con ellas, a partir de la categoría género que cuestiona, entre otros, los estereotipos que prevalecen sobre las mujeres y el efecto dañino de ellos en la impartición de justicia.

En las herramientas que ha dispuesto la SCJN se plantea como parte de la metodología, una serie de pasos concretos como lo son: analizar el contexto social, político y cultural del caso; reconocer las discriminaciones por género y por factores adicionales, así como el análisis interseccional; la identificación de los estereotipos de género en el desarrollo de las investigaciones, el análisis de las normas, los hechos y las pruebas con perspectiva de género, entre otros, que pueden ayudar al estudiantado y/o al personal del servicio público responsable, a avanzar en la identificación de las situaciones de desigualdad estructural y/o contextos de violencia, las asimetrías de poder y otras cuestiones relacionadas a las desigualdades que afectan a las mujeres de manera desmedida en sus derechos y condiciones de vida.

Por citar un ejemplo, a través del Amparo Directo en Revisión 2346/2023, la SCJN se pronunció respecto de que es fundamental que las personas juzgadoras apliquen la perspectiva de género como herramienta de análisis para determinar las condiciones de vulnerabilidad que orillan a mujeres acusadas de perpetrar el delito de trata de personas, en cada situación en específico. Al respecto, la Primera Sala enfatizó la importancia de analizar este tipo de casos con perspectiva de género, metodología que no sólo resulta aplicable para la víctima-mujer de un delito de alta entidad como lo es el de trata de personas, sino también para verificar las circunstancias que llevaron a otra mujer a cometer esa conducta ilícita; analizando que, pues si bien, las mujeres pueden elegir conscientemente quebrantar la ley, es necesario analizar el contexto con objeto de descartar que, en el caso, existió o no alguna circunstancia de violencia, discriminación y condiciones de subordinación que orillara a la mujer acusada de cometer el delito de trata de personas, a ser inducida o coaccionada para delinquir.[114]

Por lo que esta Comisión Nacional considera que es necesario y urgente el fortalecimiento y capacitación sobre la perspectiva de género en el juzgamiento de mujeres, en tanto que, las herramientas, la metodología y los criterios tanto nacionales como internacionales así lo posibilitan y sustentan, en tanto que, una de las vías para combatir el problema consiste en aumentar la capacidad, la educación y la formación del servicio público de justicia, agentes del orden, el personal médico, las y los legisladores y "cualquier otro agente que pueda participar en la adopción de decisiones relativas a la privación de libertad de la mujer" acerca de la eliminación de los prejuicios sexistas y las obligaciones jurídicas de derechos humanos, tal como lo plantea el Consejo de Derechos Humanos. (CDH, 2019).

[114] SCJN. Comunicado 156/2024. LAS PERSONAS JUZGADORAS DEBEN ANALIZAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON TRATA DE PERSONAS POR PARTE DE MUJERES CON EL FIN DE DESCARTAR LA EXISTENCIA DE VIOLENCIA, DISCRIMINACIÓN O CONDICIONES DE SUBORDINACIÓN QUE LAS LLEVARON A COMETER ESTE DELITO. Publicado el 08 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7830

Reforzar la asistencia jurídica en el proceso con perspectiva de género

Esta Comisión Nacional en su Informe Especial sobre Mujeres (2022), ha llamado la atención sobre la persistente reproducción de prejuicios sexistas hacia las mujeres en la administración e impartición de justicia y esto se refleja en las sentencias elevadas por delitos en "coautoría".[115] La propia CIDH lo ha señalado en el Informe Mujeres Privadas de Libertad en las Américas;[116] así como diversas organizaciones civiles. A ello se suma la ceguera de género en la falta de prevención del delito, en la criminología cuando las mujeres cometen delitos realizados [117]así como en la omisión para dictar medidas no privativas de libertad cuando procede, previstas además en el derecho internacional y también en la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP).

Por ello la asistencia jurídica en el proceso, para las mujeres, debe realizarse con perspectiva de género.

A la par, la CNDH saluda los importantes esfuerzos subsidiarios y/o coadyuvantes que realiza el Instituto de la Defensoría Pública Federal a través de la celebración de convenios en algunas entidades para la representación legal de mujeres privadas de la libertad, esto de acuerdo con los resultados que dio a conocer a través de su Informe de actividades del año 2024, observando con suma atención, la pertinencia de continuar reforzando las vías idóneas para la generación de otros convenios en aquellos entidades donde se observe un mayor número de población femenil, e incluso promover una mayor comunicación con la defensorías locales de cada entidad, a fin de propiciar jornadas de asesorías, detección de casos susceptibles de ser representados, principalmente respecto de las mujeres que no cuentan con algún tipo de defensa, pertenecen a algún grupo de atención prioritaria y/o de quienes, han excedido su plazo constitucional para recibir una sentencia y/o para que se promueva a su favor algún beneficio preliberacional.

El acceso de las mujeres a medidas no privativas de libertad

Es por tal razón, que este Organismo, una vez que ha desmenuzado los postulados a través de los cuales debe transitarse a una visión garantista, apuesta porque las autoridades, en el ámbito de sus competencias, analicen y dicten sus determinaciones con perspectiva de género; diseñen mecanismos que faciliten un mayor número de representaciones y acompañamiento legales de mujeres y para que, se actualicen los expedientes, la documentación y situación jurídica de las mujeres susceptibles y/o candidatas a alguna medida preliberacional.

Acciones todas, en las que se deben respetar y proteger los derechos humanos de las mujeres que han cometido delitos, cumpliendo así, con el propósito de la reinserción social y a la par, se cumpla con el principio constitucional que establece que sólo por "delito que merezca la pena" se aplique la prisión a quienes han cometido delitos; es decir, lograr que a través de un análisis interseccional, diferenciado y con perspectiva de género las determinaciones que se emitan sean proporcionales y eviten daños mayores en agravio de las mujeres, debiendo optar por medidas menos lesivas a las privativas de libertad.

[115] CNDH. (2022, 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, pág. 149 y 150.

[116] *Óp. cit.* CIDH. (2023). Informe Mujeres Privadas de Libertad en las Américas.

[117] Durán Moreno, L. M. (2019). Apuntes sobre Criminología Feminista. Biolex Revista Jurídica del Departamento de Derecho. Disponible: https://doi.org/10.36796/biolex.v1i0.133

Medidas no privativas de libertad para evitar un daño mayor

Este Organismo observa con atención, que mirar con perspectiva de género, puede favorecer la reducción de la población de mujeres privadas de la libertad y el alto costo social que tiene su encarcelamiento.

Bajo este modelo, cada mujer que es privada de la libertad en un centro penitenciario debió haber pasado por un proceso en el que se contemplaron todos los recursos que el sistema penal contiene para intentar que se le aplicaran medidas no privativas de la libertad, así como la utilización de los mecanismos de solución de controversias, la justicia restaurativa, la suspensión condicional del proceso hasta el ejercicio de las facultades del no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, bajo un modelo de criminología que reconozca las condiciones diferenciadas de la comisión de delitos para las mujeres y los hombres, es decir, un enfoque menos punitivista y carcelario.

Sanciones y medidas comunitarias

La Agencia contra las Drogas y el Delito señala que las sanciones y medidas comunitarias tendrían que servir a la reinserción social de una gran mayoría de mujeres de manera mucho más efectiva que el encarcelamiento, considerando los perfiles, los delitos y las condiciones en las cuales son procesadas, a fin de disminuir la población penitenciaria de mujeres en reclusión.

Además, como ya ha sido expresado, a través de las Reglas de Tokio,[118] se invoca la importancia de que los Estados Miembros introduzcan medidas no privativas de la libertad en sus ordenamientos jurídicos y con ello, racionalizar las políticas de justicia penal, siempre en respeto y debido equilibrio de los derechos de las partes, de la sociedad, la seguridad pública y la prevención del delito.

Es así como estas reglas constituyen un principio en sí mismo del derecho penal como parte de un procedimiento que no concluye con la imposición de la pena por parte de una autoridad judicial, sino que se consolida en la ejecución de ésta hasta la conclusión y esencialmente con la reinserción social.

Lo que, además, guarda relación con lo establecido en el artículo 18 Constitucional, al invocar que *sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva*.

Este principio constitucional reitera que la aplicación de la medida de prisión no es o -no debería ser- una acción indiscriminada, sino que debe mediar la valoración del delito que se cometió al establecer que "el delito merezca la pena", por ello, la inclusión de las medidas no privativas de libertad en la Ley Nacional de Ejecución Penal se dirige a grupos en mayor situación de vulnerabilidad o discriminación estructural. La lectura valorativa sobre el delito debe hacerse aplicando el enfoque diferenciado y de género, tal como se ha venido planteando.

Las medidas no privativas de la libertad tendrían que aplicarse, prioritariamente, a mujeres gestantes, lactantes, con hijos e hijas en edad maternal y/o responsables de cuidados de personas dependientes, mujeres mayores con condiciones de salud críticas, o quienes sean seleccionadas por la conveniencia de aplicar la medida de acuerdo con la LNEP; así como a mujeres indígenas por la particular situación de discriminación estructural y pobreza en la que se encuentran, u otras condiciones que se valoren con enfoque diferenciado y que les permitan compurgar sus sentencias bajo figuras distintas a la prisión, así como cumplir con la sustitución de la pena en aquellos casos específicos cuyas sentencias no sean mayores a 4 años, bajo los criterios que establece el artículo 70 del Código Penal Federal.

[118] Reglas de Tokio, 1.4 y 1.5. Disponible en https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non-custodial-measures

Medidas más justas, mejores condiciones de los centros penitenciarios

Comenzar a aplicar criterios para no privar de la libertad a mujeres en ciertas condiciones, provocará utilizar un razonamiento que examine el encarcelamiento, máxime cuando no sirve a los fines de la justicia o la reinserción social; también contribuirá a reducir la población de mujeres en las cárceles y en beneficio de sus hijas e hijos, haciendo que no haya sobrepoblación y que en todo caso, existan comunidades pequeñas de mujeres en los centros penitenciarios, lo que permitiría a su vez mejores condiciones de estancia para quienes tengan que permanecer en los centros.[119]

Sobre la sustitución de la pena privativa de la libertad, la interpretación del artículo 144 de la LNEP debe hacerse a través del control de convencionalidad y conforme el enfoque de género, reconociendo la discriminación estructural que afecta a las mujeres de manera diferenciada y hace viable la implementación de las medidas. Sin embargo, para no dejar lugar a dudas en la interpretación de esta, sería importante armonizar la Ley para explicitar el enfoque de género, considerando los instrumentos de derechos humanos aplicables.

El trabajo de cuidados como factor de género para aplicar medidas diferenciadas

Por otra parte, Las Reglas de Bangkok [120]reconocen y proponen el factor de género que ha ocasionado que sean las mujeres las que más asuman las tareas de cuidado y propone aplicarlos como un principio para el trato igualitario a partir de las desventajas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Así, de la Regla 57 a la 62 se asientan las consideraciones para hacer valer las "medidas no privativas de libertad" y basa esta distinción en la desigualdad entre mujeres y hombres, recomendando a los Estados parte que se incluyan en sus ordenamientos en específico para las mujeres la aplicación de estos principios. Por ello la Regla 57 señala:

> *[...] En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.*

Mujeres gestantes, con hijas e hijos menores de edad, con responsabilidades de cuidados

Bajo el marco del derecho a la igualdad y no discriminación y las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención para la Eliminación de la todas las formas de Discriminación contra la Mujer;[121] así como de la Convención Belem do Pará, existe un deber de dar prioridad en el uso de medidas alternativas o sustitutivas en la aplicación y ejecución de la pena en caso de las mujeres en el curso del embarazo, durante el parto y el período de posparto y lactancia, así como cuando son cuidadoras principales, cuestión que ha sido reiterada por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 29/22, párr. 134.

Esto también ha sido abordado en el Informe Especial sobre mujeres privadas de libertad que realizó en 2022 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [122]en el que reconoce diferencias de trato que sesgan y afectan las oportunidades para las mujeres.

119 *Óp. cit.* UNODC. (2014). Manual sobre mujeres y encarcelamiento, pág. 2.
120 *Óp. Cit.* ONU. (2011). Reglas de Bangkok.
121 ONU. (2014). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En Los Principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos (pp. 93–110). United Nations.
122 CNDH. (2022). Informe Diagnóstico Sobre las Condiciones de Vida de las Mujeres Privadas de la Libertad desde un enfoque interseccional. Org.mx. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf

En este informe se sostiene que:

> *(...) Las autoridades penitenciarias a través de sus áreas jurídicas deben mantenerse actualizadas con base en la información que se emita en favor de las personas privadas de la libertad, a fin de generar una vinculación institucional oportuna con las defensorías públicas federal y/o locales; así como con personas traductoras y facilitar los medios o mecanismos accesibles, a fin de generar jornadas de asesoría jurídica y en su caso, representación legal, a fin de que las personas, especialmente las mujeres pl, conozcan sobre éstos y decidan solicitar alguno de estos beneficios, la interposición de recursos legales, o bien, conocer sobre el estado actual de sus procesos o sentencias, en tanto que el acceso a la justicia a través de una defensa adecuada está estrechamente vinculada con el acceso a la información, la cual debe brindarse con pertinencia, diligencia y oportunidad conforme a los principios pro persona, presunción de inocencia y no discriminación.*[123]

Sentencia diferida, reducción de la sanción

La UNODC propone por su parte que "cuando una mujer embarazada o una madre lactante cometa determinadas categorías de delitos, la sentencia podría ser diferida, por ejemplo, hasta que el hijo alcance cierta edad, y entonces se revisaría la sentencia con base en criterios preestablecidos que deben disponer la elegibilidad para la cancelación del encarcelamiento, o bien la reducción a una sanción no privativa de la libertad bajo ciertas condiciones (p. ej. no cometer un delito durante ese periodo).[124]

Arresto domiciliario, brazalete o tobilleras electrónicas

Dentro de las medidas alternativas o sustitutivas a la detención o prisión, pueden utilizarse formas de detención moderadas, como el arresto domiciliario o el uso de brazalete o tobilleras electrónicas, considerando la baja gravedad del delito, es decir, la comisión de delitos no violentos, el mínimo riesgo que representa la mujer delincuente para la sociedad, y el interés superior de niñas y niños. (OC 29/22 párr. 133).

Prever programas sociales para mujeres embarazadas o con hijas e hijos pequeños

Por otra parte, deben preverse programas sociales para mujeres embarazadas o con hijos e hijas pequeños cuando se dispongan medidas sustitutivas o alternativas, de tal manera que sus necesidades básicas de alimentación, trabajo, salud y educación sean satisfechas. "Ello, con el propósito de incrementar las oportunidades de reintegración, así como de mitigar situaciones de posible reiteración delictiva y revertir las barreras socioeconómicas y jurídicas que pueden tener un impacto adverso en la implementación efectiva de este tipo de medidas, como ser la situación de pobreza, las opciones de trabajo remunerado y sus responsabilidades de cuidado" (OC 29/22 párr. 134).

Prisión preventiva: último recurso para mujeres embarazadas o cuidadoras

Asimismo, debe considerarse como una medida de último recurso imponer la prisión preventiva a las mujeres que son madres o están embarazadas, y de aquéllas que tienen bajo su cuidado a personas en situación especial de riesgo, y deben priorizarse medidas no privativas de la libertad que les permitan hacerse cargo de las personas que dependan de ellas.[125]

[123] Ibidem. Pág. 282
[124] *Óp. cit.* UNODC. (2014). Manual sobre mujeres y encarcelamiento. Pág. 121.
[125] *Óp. cit.* CIDH (2023). Párr. 179.

Mujeres indígenas

Por otra parte, cuando se trate de mujeres indígenas privadas de la libertad, también debe darse preferencia de penas alternativas a la prisión, de acuerdo con el marco del artículo 10 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT y conforme a la justicia consuetudinaria del pueblo originario al que pertenezca y en consonancia con la legislación vigente. Se conoce que el vínculo de las personas indígenas con su comunidad es "determinante en la estructuración de la identidad individual y colectiva de sus integrantes", por lo que debe darse preferencia a métodos de rehabilitación sobre el encarcelamiento de las personas indígenas. (OC 29/22, párr. 288, 290).

Mujeres mayores

Asimismo, cuando se trate de mujeres mayores, el enfoque diferenciado e interseccional debe aplicarse considerando sus necesidades especiales, la afectación diferenciada que les está significando, por lo que con base en los derechos humanos de las personas mayores la Corte IDH recomienda "la posibilidad de aplicar, a dicho grupo poblacional, penas no privativas de libertad o que se priorice su libertad anticipada, lo cual debe atender a las necesidades de reinserción y reintegración social; así como a evitar la reiteración delictiva" (OC 29/22, párr. 347).

Para ello deberán ponderarse distintos factores, "incluidos el tipo y la gravedad del delito cometido, la personalidad y los antecedentes de la persona condenada, la situación de salud de la persona, el riesgo para su vida sobre la base de informes médicos, las condiciones de detención y las facilidades para que sea atendida adecuadamente, los objetivos de la pena impuesta y los derechos de las víctimas". Así, ante delitos no violentos o de menor gravedad cometidos por mujeres mayores, las penas alternativas a la prisión también pueden resultar idóneas, en tanto que se implemente un programa de acompañamiento y supervisión adecuado (OC 29/22, párr. 348 y 349).

Mujeres con padecimientos crónico-degenerativos o en etapa terminal

Aunado a lo anterior, y a lo expresado por la Corte IDH, Un factor que es relevante identificar y que se intersecciona con otras posibles condiciones de las mujeres, es la relativa a los padecimientos crónico-degenerativos que previo a su ingreso presentan y/o que se detonan o se agravan estando en prisión y/o cuyos diagnósticos evolucionan de manera desfavorable estando dentro, principalmente en mujeres con discapacidad y/o adultas mayores y/o en situación de pobreza y/o de abandono.

Al respecto, como pudo apreciarse en los datos brindados en el apartado de Contexto, sobre la situación actual de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país, hasta enero de 2025, se contaba con mujeres con padecimientos de algún tipo cáncer, desconociéndose la etapa o evolución de éstos; así como a mujeres en un rango de edad de 81 años o más, internas en centros penitenciarios del país.

Por lo que atendiendo a la máxima protección de los derechos humanos de las mujeres y a su obligación de actuar con base en enfoques diferenciados y de género en transversalidad con el principio pro persona, las autoridades penitenciarias deben actuar diligentemente para la detección oportuna de las condiciones en las que viven las mujeres a partir de los factores, contextos y padecimientos que presenten y que se transversalizan y pueden reunirse en una misma mujer y que silenciosamente estén contribuyendo a escenarios inhumanos que trascienden la pena impuesta y que afectan considerablemente otras esferas de su vida, pudiendo hacer uso de su facultad para solicitar beneficios de preliberación por criterios de política penitenciaria, a fin de frenar aquellos posibles escenarios que no están garantizando una vida digna en prisión.

Beneficios de liberación por criterios penitenciarios

A la luz de lo que establece el artículo 146 de la LNEP, y conforme a un análisis con perspectiva de género, las autoridades penitenciarias pueden hacer uso de esa facultad que les otorga la LNEP, y elevar dicho análisis para que, previa la opinión de la Fiscalía correspondiente, las y los miembros del Poder Judicial admitan dicha solicitud y permitan que más mujeres e incluso, colectivos de mujeres conforme a las circunstancias excepcionales en las que se encuentran o por las que atraviesan, puedan acceder a alguno de los beneficios de liberación respectivos.

Incluso, aun cuando en dicho artículo se establecen excepciones respecto que dicha solicitud no podrá promoverse ni aplicarse en casos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa, debería ponderarse a la luz de los principios de dignidad, no discriminación y proporcionalidad que se enmarcan en la misma ley y en los criterios sostenidos por la SCJN para juzgar con perspectiva de género tratándose de delitos de alta entidad, que es insostenible e incongruente mantener en condiciones inhumanas a las mujeres cuyos contextos imposibilitan por sí mismas el cumplimiento de la pena impuesta y por tanto el fin que se persigue, la cual pasa a segundo término, cuando dichas mujeres padecen enfermedades en su fase terminal, con un pronóstico malo para la vida y/o se encuentran de acuerdo a su edad en la última etapa existencial, lo que además, implica un alto costo de su permanencia en las prisiones, el cual, difícilmente es garantizado ante sistemas carentes de servicios médicos especializados o de tercer nivel y/o de especialistas médicos de base como, por ejemplo, geriatras u oncólogos.

Lo deseable, es que tanto las Fiscalías, como los Poderes Judiciales ante las solicitudes que promovieran las autoridades penitenciarias construyeran los criterios más protectores a través de análisis diferenciales, con enfoque de género e interseccionales que admitieran el otorgamiento de un mayor número de liberaciones por criterios penitenciarios abonando así a la deconstrucción de una visión que las criminaliza con base en su género por encima de reconocerles como seres humanos con dignidad y derechos.

Invitando, además, al legislador a modificar dicho precepto para eliminar ese obstáculo que imposibilita que mujeres bajo los posibles escenarios descritos accedan a tales beneficios.

Otros recursos para evitar las penas corporales

Desde que se suscita un hecho del que se presume la facultad punitiva del Estado, el derecho penal ofrece recursos para reducir la carga al sistema de justicia y optar también por un sistema que tienda cada vez menos al régimen del castigo corporal, y que van desde el momento en el que el Ministerio Público aplica *criterios de oportunidad* o determina el *No Ejercicio de la Acción Penal* bajo las causales de sobreseimiento, los *mecanismos de solución de controversias*, los *Beneficios Preliberacionales* y hasta la *suspensión o sustitución de la pena*.

Aplicar estos recursos implica confrontar la creencia punitivista y androcéntrica de que un mayor número de personas privadas de libertad es sinónimo de mayor protección a la sociedad de los delitos, sin contextualizar y sin atacar la raíz. Esto refrenda el llamado a transformar esa visión del sistema de justicia, y desafía al Estado a generar una narrativa adecuada sobre los beneficios sociales y democráticos del enfoque no punitivo de su política criminal.

Sin embargo, el reto mayúsculo es la aplicación de estos recursos con un enfoque de género, porque implica ir en contra de los prejuicios sexistas y los estereotipos de género normalizados en la sociedad, para que no se reflejen en un aumento de la medida privativa de libertad como “castigo ejemplar”, máxime cuando se trata de delitos que son más castigados para las mujeres.

Justicia restaurativa. Al respecto, se requiere de mayores esfuerzos para señalar las

desventajas estructurales que la condición de mujer entraña en la sociedad; así como para reconocerlas como sujetas de derecho, escuchar su voz y contemplar sus necesidades, y respetar su dignidad inherente a todo ser humano; y por ello es pertinente la aplicación de otros recursos, como la aplicación de la justicia restaurativa, que propone la solución de conflictos comunitarios y los casos derivados de infracciones que no afecten o pongan en peligro bienes jurídicos de importancia, en delitos que pueden aplicar conciliación, desistimiento, como una justicia complementaria.[126]

Ello demandaría una atención específica y un tipo de intervención social acorde con las necesidades de las mujeres, bajo la perspectiva de género y de sus derechos humanos considerando además que la justicia "no implica solo castigar por el daño causado, sino también prevenir para evolucionar y restaurar para sanar". "La aplicación efectiva de la perspectiva de género (...) demanda procesos restaurativos que se inserten en la agencia judicial de manera de dotar de coherencia a un sistema que precisa de juicios justos y sanciones, pero también reparación y prevención".[127]

Especialistas encuentran que los procesos restaurativos -en sí mismos- tienen incidencia en la transformación de "los cimientos patriarcales del derecho penal desde que su punto de partida es la interpelación del castigo como única y excluyente respuesta del sistema penal". Los procesos restaurativos son transformadores en tanto que parten de reconocer a las mujeres como sujetas de derechos, "equilibran el análisis del riesgo y la necesidad de medidas de protección, pero sin descuidar una mirada aguda que no se deja engañar por la articulación de los estereotipos genéricos de la mujer sin voz, la debilidad femenina y la necesidad de sustitución de las mismas en la toma de decisiones. Luego fortalecen el cambio mediante la habilitación que les otorga a las mismas -y que la justicia tradicional en la mayoría de los escenarios les veda (...)".[128]

Algunos autores plantean que resulta urgente e importante que la justicia restaurativa y la mediación penal en el caso de las mujeres lleve a diseñar y proponer nuevos modelos de intervención penal que proporcionen más racionalidad y eficacia al funcionamiento de la administración de justicia y replantear de manera profunda las estructuras jurídicas en la respuesta al delito, debido fracaso de los dispositivos de reinserción y al aumento correlativo de las tasas de reincidencia de la población reclusa femenina.[129]

Acceso a una tutela judicial efectiva

De la misma forma, la tutela judicial efectiva es un componente fundamental para hacer valer el derecho a la legítima defensa que tienen las mujeres privadas de libertad a través de sus abogadas y abogados. Si se les restringe el contacto con sus representantes, se obstaculiza el ejercicio de este y otros derechos conexos.

La tutela judicial efectiva es garantía también de un debido proceso. Al respecto, los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, refieren sobre el derecho a recibir asistencia jurídica (Directriz 9):

> 52. Los Estados deben adoptar medidas aplicables y adecuadas para garantizar el derecho de la mujer a recibir asistencia jurídica, en particular, deben:

126 Britto Ruiz, Diana. (2005). Justicia restaurativa: una mirada desde la perspectiva de género. Universidad del Valle, Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad. Pág. 104. Disponible en: https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/53498

127 Custet Llambi, Maria Rita. (2020), Justicia Restaurativa y Género. Universidad Nacional de Río Negro, Argentina, Pág.2. https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/10075/1/Justicia%20Restaurativa%20y%20G%C3%A9nero.pdf

128 Ibidem. Pág.3

129 Martínez, J. G., Parra, C. R., & Urdanetta, B. R. (2015). Justicia restaurativa y mediación penal en mujeres. Efectos en la normalización social. Redalyc.org. https://www.redalyc.org/journal/280/28043815010/html/

a) Aplicar una política activa de incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas, leyes, procedimientos, programas y prácticas relativos a la asistencia jurídica para garantizar la igualdad entre los géneros y un acceso igual y equitativo a la justicia;

b) Adoptar medidas activas para lograr que, en lo posible, se disponga de abogadas para representar a las mujeres inculpadas, acusadas o víctimas;

c) Prestar asistencia jurídica, asesoramiento y servicios de apoyo en los tribunales, en todas las actuaciones judiciales, a las mujeres víctimas de la violencia, a fin de asegurar su acceso a la justicia y evitar la victimización secundaria, y prestar también otros servicios parecidos, como la traducción de documentos jurídicos, cuando se solicite o sea necesario.[130]

La tutela judicial efectiva es parte del acceso a la justicia para las personas que afrontan un proceso, es: La posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección y el restablecimiento de los derechos que se consagran en la Constitución y la ley, que presente sus pretensiones en las respectivas instancias judiciales, que los órganos que administran justicia tramiten el proceso con las debidas garantías procesales y sean efectivos en la actuación procesal, debiendo por consiguiente el juez independiente y autónomo dar un trato igualitario a las partes, analizar las pruebas, evitar dilaciones injustificadas, llegar a un libre convencimiento, aplicar la Constitución y la ley, y, si resulta pertinente en el caso particular y concreto, proclamar la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados dentro de los marcos legales respectivos.[131]

Es así como, las mujeres que interactuaron con el delito tienen derecho conforme a un enfoque de derechos humanos promover activamente el acceso a una tutela judicial efectiva, considerando con especial interés las circunstancias cuando son coacusadas de delitos de algún familiar o de su pareja.

- ***Defensa independiente y adecuada.*** Invariablemente se le debe otorgar toda la información acerca de su derecho a tener una defensa independiente a la de sus parejas, y brindarles las condiciones para que tengan acceso a una defensa adecuada.
- ***Derecho a un trato diferenciado.*** La defensa deberá conocer la aplicación de los ordenamientos que posibilitan un trato diferenciado cuando las mujeres son madres, están lactando o sus hijos presentan alguna discapacidad o son cuidadoras de alguna persona familiar con discapacidad o dependiente. Son derechos susceptibles de ser reconocidos y protegidos por la autoridad penitenciaria, la defensa y organismos de derechos humanos.
- ***Comunicación amplia con su defensa.*** El Sistema penitenciario debe brindar todas las facilidades para que las mujeres procesadas mantengan comunicación con su defensa sin menoscabo o condicionamiento de este derecho en tiempo de comunicación telefónica, visita o solicitudes de diligencias al área jurídica.
- ***Formación a las defensorías sobre recursos para las mujeres.*** Las Defensorías Públicas de las entidades federativas y la Defensoría Pública Federal requieren de un proceso formativo específico para fortalecer las capacidades de defensa legal de las mujeres, especialmente para la aplicación de las Medidas no Privativas, los mecanismos de solución de controversias y otros recursos.
- ***Diligencias para lograr medidas no privativas de libertad y otros recursos.*** A fin de garantizar un debido proceso, las

130 UNODC. (2013). Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal. Sección de Servicios en inglés, Publicaciones y Biblioteca. Párr. 52. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86673_ebook-Spanish.pdf

131 Chugá Quemac, Rosa Evelyn y otros. (2021). Artículo: El plazo razonable como elemento constitutivo de la tutela judicial efectiva. SciELO Analytics. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-78902021000800096

defensorías públicas federal y de las entidades federativas deben realizar las diligencias que garanticen agotar el uso de medidas no privativas de libertad y mecanismos de solución ante las autoridades judiciales como garantía del debido proceso para las mujeres, estableciendo indicadores de cumplimiento a este derecho en sus resultados.

- ***Acreditar acciones para restituir derechos.*** En el marco del debido proceso y la garantía de tutela judicial efectiva, los sistemas penitenciarios estatales y federal, a través de sus áreas jurídicas, deberán acreditar acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de aquellos derechos que se vieron afectados por violaciones cometidas por autoridades durante la detención, traslado y privación de libertad en su condición de procesadas o sentenciadas.
- ***Análisis de género para aplicar medidas no privativas.*** El sistema de justicia deberá hacer desde la imputación un análisis de las condiciones de las mujeres considerando la aplicación de los principios de medidas no privativas, a fin de evitar engrosar la carga judicial y todo lo que se ha referido en este informe.

Adicionalmente, la CIDH propone a los Estados que, para juzgar a mujeres, se deben:

> *(...) adoptar medidas judiciales, legislativas y de cualquier índole orientadas a otorgar consecuencias jurídicas al contexto de riesgo que enfrentan las mujeres, que permitan contemplar las particularidades que rodean la comisión de delitos como circunstancias atenuantes a considerar por los operadores judiciales al momento de juzgarlas. En particular, implementar acciones para asegurar que, al momento de juzgar a las mujeres, los tribunales tengan la facultad de considerar los factores atenuantes haciendo posible la aplicación de sanciones proporcionales a la gravedad del delito cometido, incluso permitiendo -de corresponder- la imposición de penas de prisión por debajo de los montos establecidos en la legislación o, dictar un sobreseimiento o absolución. Ello, con base en la modalidad en que los delitos son cometidos por las mujeres, y las circunstancias personales que derivan en su involucramiento con actividades ilícitas.*[132]

Elaboración del perfil de cada mujer que ingresa conforme a los enfoques de derechos humanos y diferenciado

Ahora bien, cuando la medida preventiva o por sentencia establece que las mujeres deban permanecer privadas de la libertad, en tanto que no es posible aplicar alguna otra medida alternativa, es deber del Estado a través de sus instituciones penitenciarias, desde su ingreso, elaborar y conocer el expediente de cada una de las mujeres, considerando la responsabilidad del deber de protección especial al estar bajo su custodia; cuál es su estado de salud física y mental, sus vínculos familiares, sus responsabilidades de cuidados, cuál su nivel de estudios, intereses, habilidades y capacidades para el trabajo; cuáles son las condiciones que pueden ser consideradas como un factor de riesgo para su tratamiento y que incluso, con el paso del tiempo, pueden ser referentes para solicitar algún beneficio por criterios penitenciarios.

Estos elementos, aunados a los que considera la LNEP en el expediente de las personas privadas de libertad, contribuyen a un acercamiento con enfoque diferenciado y sensible al género para implementar un seguimiento adecuado de las condiciones de vida de las mujeres que se encuentran bajo la tutela del Estado.

Por lo que este Organismo enfatiza la necesidad de que las autoridades penitenciarias transiten hacia un modelo de gestión y

[132] *Óp. cit.* CIDH. Párr. 291.

atención diferenciado que permita una debida clasificación, integración, actualización y seguimiento puntual a la situación de las mujeres y que, además, se refleje en expedientes dotados de perspectiva de género, considerando entre otros aspectos:

La identificación y reconocimiento de contextos de discriminación y violencia de género

Es importante que en trabajo social se adecuen los instrumentos de recopilación de información para tener detalles sobre contextos de discriminación, violencia, condiciones socioeconómicas, condición de cuidadora principal de hijas, hijos menores de edad o personas dependientes.

Tomar conciencia sobre el impacto de la privación de la libertad de acuerdo con su contexto personal

Esto significa estar conscientes del cambio de situación que representa para cada mujer la privación de la libertad o bien su traslado y sus condiciones culturales o sociales; sus condiciones de vida al momento de la comisión del delito. El cambio de rol y el estatus que tenía antes de ello, las nuevas condiciones (con otros derechos y obligaciones); si se encuentra en la juventud temprana, en la adultez madura, o en la vejez y las implicaciones de salud que conlleva; la trayectoria de su vida que la llevó al centro penitenciario; el impacto en sí mismo de haber sido privada de la libertad y/o su traslado y lo que implica una fuerte modificación en su vida y en sus relaciones familiares y personales.

Reconocer si ella tiene una identidad o condición que le hace pertenecer a un grupo social históricamente discriminado

Por ejemplo, si es indígena, o tiene alguna discapacidad, o si vive una identidad o expresión de género no normativa o una orientación sexual diversa; si es migrante, o una mujer mayor dependiente y/o con enfermedades crónico degenerativos, entre otras, con la finalidad de aplicar los estándares específicos de protección a sus derechos humanos y facilitar la atención con este enfoque específico y diferenciado. Tomando especial atención que, estos datos no deben ser utilizados en ningún momento para denostarlas, estigmatizarlas o discriminarlas.

Identificación de antecedentes de violencias

Especialmente, desde las primeras entrevistas que se sostengan con ellas, se debe reconocer si en sus antecedentes existen hechos de violencias o abusos de cualquier índole, y si vivió alguna violación a sus derechos humanos en su detención, traslado, o centro de retención migratorio o de prisión.

Detección oportuna de padecimientos o trastornos mentales

Realizar entrevistas y diagnósticos especializados iniciales y de seguimiento que permitan identificar trastornos de depresión, ansiedad, de estrés post traumáticos, de crisis de abstinencia por el consumo de drogas o sustancias prohibidas, o alguna otra información sobre la existencia de algún diagnóstico previo de padecimientos mentales propios o antecedentes familiares que pudieran colocarla en riesgo de autolesiones o de posibles conductas de riesgo suicida, para así tomar las medidas preventivas y de atención inmediatas necesarias a su favor.

Antecedentes de consumo de drogas, sustancias o medicamentos controlados

Se debe identificar desde su ingreso, los antecedentes y diagnósticos actuales que le hayan sido prescritos y consumidos durante un período prolongado, los que le hayan causado

dependencia y la interrelación con factores del consumo de sustancias, alcoholismo y proclividad a las adicciones; así como para el seguimiento y atención a las posibles crisis de abstinencia a sustancias.

Impacto de los traslados

Es importante identificar la condición en la que se encuentran tras un traslado de otro centro, o de su lugar de origen, cómo éste impacta en su vida en reclusión por la distancia con la familia, hijas e hijos, si está en una situación de abandono, situación de defensa jurídica o alguna otra, que pudiera afectar considerablemente su esfera psico física a fin de dar una atención diferenciada e incluso, motivar y solicitar se restablezca al centro del que proviene, realizando una ponderación de derechos que podrían estar en juego ante dicha medida.

Responsabilidad de cuidados

Se debe detectar con precisión las responsabilidades de cuidados que las mujeres ejercían antes de su ingreso a los centros para comprender el contexto de responsabilidad que mantiene o que incide en sus preocupaciones y cómo tal incertidumbre de quién ejercerá ese rol afecta su salud mental. Asimismo, con respecto a sus responsabilidades financieras (proveedora) o si es madre, o pronto lo será, circunstancias que requieren de poner en marcha el protocolo específico para su debida protección.

Identificación de necesidades diferenciadas

Identificar sus antecedentes y necesidades particulares en la educación, salud, de trabajo, de ocupación y actividad física, con la finalidad de buscar su satisfacción, considerando que no puede otorgarse la misma medida, servicio o actividad de manera generalizada a todas las mujeres.

Reconocimiento de sus habilidades y conocimientos

Es propicio reconocer en las mujeres si poseen habilidades, aptitudes y conocimientos que podrían y les gustaría compartir con otras mujeres privadas de libertad, siempre que sea voluntaria su participación.

Fortalecer sus vías de contacto on el exterior

Conocer si contará con redes de apoyo o familiares que las visiten y/o que se hagan cargo de la custodia de sus hijas e hijos para su traslado para la visita, para la realización de llamadas constantes y para mantener una mayor frecuencia con la que esta podría darse; y en su caso, propiciar un mayor vínculo y fortalecer los mecanismos y las vías necesarias para garantizar y fortalecer su contacto con el exterior.

Respeto a su identidad y/o a sus prácticas culturares y/o religiosas

En caso de pertenecer a grupos diversos respecto de pueblos originarios, afrodescendientes, o religiosos y/o culturales, se deberán identificar, respetar y facilitar sus prácticas y acciones culturales.

6. Pronunciamiento

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la emisión del presente Pronunciamiento representa un reto sustantivo, a fin de cambiar el paradigma punitivo, a través del cual se ha estimado una mayor presencia de mujeres en los centros penitenciarios de nuestro país, quienes sufren impactos adversos, tras el abuso de la prisión frente a conductas que pueden ser susceptibles de otras medidas, conforme a un análisis con perspectiva de género que permita identificar las causas que originaron su interacción con el delito, a fin de diseñar e implementar programas, acciones y políticas de prevención diferenciadas para evitar el involucramiento de más mujeres y/o bien, su reincidencia.

Este organismo, preocupado por las persistentes deficiencias en los centros penitenciarios del país, donde se alberga a mujeres y a sus hijos e hijas, y que, en algunos casos, han generado contextos que ponen en riesgo la salud, la integridad y la vida de las mujeres, hace un llamado urgente y reitera la necesidad de actuar con la debida diligencia. Por este motivo, recuerda a las autoridades penitenciarias y las instituciones corresponsables del Estado mexicano que tienen el deber reforzado de actuar de manera oportuna cuando los derechos humanos de las mujeres se vean amenazados por situaciones de desventaja, vulnerabilidad, discriminación o peligro. Esto con el fin de garantizarles una vida libre de violencia en cualquier espacio en el que se desarrollen, especialmente cuando las autoridades deban desempeñar un rol de garantía de esos derechos.

Para este Organismo Protector, queda claro que hay diversos factores institucionales, externos, legales, sociales, y familiares que se asocian al agravamiento de las actuales condiciones en las que se encuentran las mujeres en condiciones de reclusión, principalmente en el tema de salud mental y que las ha orillado, en algunos casos, a la realización de conductas autolesivas o de suicidio, en reclamo a la falta de una atención y detección oportuna, diferencial y especializada en torno a los diversos contextos en los que se encuentran.

Resulta inadmisible que persistan las viejas prácticas asociadas a que los centros penitenciarios son sólo establecimientos para el resguardo de personas responsables de la comisión de delitos, y que de acuerdo con su "perfil criminal", "peligrosidad" o tipo de delito deben permanecer o ser referidas a centros federales, dejando al arbitrio, la protección y garantía de sus derechos humanos y el goce y satisfacción de servicios e insumos que el Estado mexicano tiene obligación de otorgar, lo cual se agudiza, tratándose de mujeres, a quienes, además, debe dotarse de una atención con perspectiva de género e interseccional, lo que resulta contradictorio en el actual sistema carcelario dotado de una visión androcéntrica, en el que la mujer sufre prohibiciones adicionales al de la prisión que laceran hondamente su salud mental y física.

Lo anterior, es un tema de vital interés para esta Comisión Nacional, puesto que, debe romperse todo esquema en el que las instancias impartidoras de justicia, defensorías públicas y penitenciarias vayan por separado en la toma de decisiones que afectan no solo a las mujeres procesadas o sentenciadas y sus familias, sino al resto de la población femenil ante las deficiencias de por sí existentes en los centros y que se agudizan ante la llegada de un mayor número de personas a las cárceles, por lo que es indispensable, que los Poderes Judiciales fortalezcan los perfiles de las y los juzgadores, a fin de hacer uso de los criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales y herramientas normativas que les permita analizar las conductas cometidas y juzgar con perspectiva de género, a fin de que las medidas impuestas sean justas y proporcionarles para las partes.

Al respecto, resulta preocupante a este Organismo, que entre la toma de decisiones, se aprueben como legales, traslados de mujeres que, además de que en ocasiones no cuentan con los "perfiles requeridos", no cuentan con un análisis de los factores y de los contextos que viven en reclusión anterior a su traslado, como son: sus antecedentes médicos, psicológicos, psiquiátricos, su relación familiar, su relación con las adicciones, su rol de madres, cuidadoras o proveedoras, sus enfermedades, discapacidades, edad, su origen étnico, entre otras. Esto con la finalidad de que de manera

integral se decida con perspectiva de máxima protección de derechos humanos, ponderando la menor afectación o limitación de sus derechos humanos y optando por medidas menos lesivas, que eviten que el rompimiento abrupto con su forma de vida en reclusión. Lo que puede incidir en la toma decisiones que afecten su salud e incluso su propia vida.

Es por tal razón, que trasciende al ámbito público y entraña una importante responsabilidad estatal, como queda reflejado en este Pronunciamiento, que a la par de optar por medidas alternativas a la pena de prisión; se dignifiquen las condiciones carcelarias de las mujeres que actualmente se encuentran privadas de la libertad, impulsando acciones diferenciadas a favor de quienes pertenecen a grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

Es imperante que, las autoridades penitenciarias en coordinación con las Fiscalías y las defensorías públicas exploren y hagan uso de las facultades otorgadas a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) para solicitar beneficios de libertad a favor de un mayor número de mujeres, identificando y reconociendo las necesidades y actuales condiciones de salud, edad y otras interseccionalidades que las coloca en una mayor situación de vulnerabilidad.

A través de este Pronunciamiento queda claro que, el vínculo con la familia, las hijas e hijos y su red de apoyo, es un factor crucial para las mujeres en condiciones de reclusión; es apremiante que se les garantice su derecho a tener contacto con el exterior, en tanto que es inaceptable, que por cuestiones administrativas no reciban visitas, o que, en su caso se determine un traslado lejos de su centro de origen; sin que las autoridades hayan generado acciones sustantivas, tales como, garantizar por otros medios de comunicación de forma continua a través de los medios disponibles. Consideraciones que ya han sido invocadas y solicitadas de manera apremiante a través de la emisión de recomendaciones por parte de este Organismo, entre ellas, la Recomendación 276/2023, citada en el presente Pronunciamiento.

Pendientes tales como, el acceso efectivo a insumos y servicios básicos para las mujeres en calidad y cantidad suficientes de acuerdo con las necesidades y características de cada mujer, sigue profundizando vulneraciones en sus derechos humanos, que se traducen en que vivan la reclusión de formas que vulneran su dignidad, deficiencias que han sido reiteradas a través de diversos instrumentos recomendatorios, pronunciamientos e Informes Especiales, y que alertan a la indiferencia y a la discriminación estructural por parte de las autoridades, exhortándolas por tanto, a mejorar las condiciones de vida de las mujeres en reclusión.

La falta de eficacia en las medidas tendientes a garantizar una tutela judicial efectiva, como ha sido referido, principalmente de quienes no cuentan con una defensa efectiva, impacta directamente en las oportunidades a las que tienen derecho a acceder y hacer valer a través de una legítima defensa, a través de un juicio justo, imparcial y expedito, siendo apremiante, se implementen acciones sustantivas para dar continuidad y acceso por los medios de comunicación permitidos su contacto con sus representantes legales y/o seguir impulsando la firma de convenios y la generación de jornadas de asistencia legal por parte de la Defensoría Pública Federal o con las autoridades homólogas en los estados, a fin de brindarles certeza sobre su situación jurídica, combatir la dilación en la conclusión de sus procesos, para la promoción de los recursos legales, incidentes o solicitudes de amnistía que les permita acceder a beneficios y/o a medidas alternativas a la pena de prisión.

Las autoridades penitenciarias en su calidad de garantes deben sensibilizarse sobre su crucial papel para no seguir reproduciendo aquellos esquemas que por sí mismos generan efectos adversos a las mujeres que ingresan a los centros, especialmente, fortaleciendo la profesionalización y suficiencia de personal en áreas técnicas, médicas, psicológicas, de seguridad y en una debida asignación a partir de un exhaustivo estudio del perfil multidisciplinario y experiencia que debe cubrir la persona titular a cargo de ese establecimiento, elementos que son cruciales

en el acompañamiento, atención, asesoría y dirección, a partir de la identificación de las necesidades diferenciadas de las mujeres y de su intersección con otras causas, características y contextos que propician su atención prioritaria, al observarse susceptibles de mayor vulnerabilidad a sus derechos humanos.

Para la CNDH es apremiante transitar hacia un nuevo modelo transformador que implique que el Estado garantice se agoten todos los recursos con lo que cuenta el sistema penal mexicano a partir de enfoques de género e interseccionales, a fin de transitar y lograr optar por la adopción de medidas no privativas de libertad, el uso efectivo de mecanismos de solución de controversias, de justicia restaurativa, la exploración de la justicia terapéutica, la suspensión condicional del proceso hasta la práctica de las facultades del no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Lo anterior, bajo un modelo de criminología diferenciada que reconozca los distintos escenarios, características y condiciones estructurales que orillaron a las mujeres a la interacción con los delitos, a partir de una posición menos punitivista y carcelaria.

Es insostenible ética, social, política y económicamente el modelo penitenciario clásico que se sustenta en visiones sexistas y clasistas que persiste en el Estado principalmente con respecto a la atención que se brinda a las mujeres; además del enorme costo social en el presente y para las próximas generaciones si no se rompe ese ciclo negativo de criminalización y encarcelamiento de mujeres que son madres y cuyos hijos e hijas quedan sin cuidados y guía para ser mujeres y hombres que aporten a este país. El costo para la sociedad es mucho mayor por cada niño y niña que queda a la deriva condenados a ser captados y a engrosar las filas del crimen organizado o ser víctimas de la violencia social, sin que la sociedad o las instituciones reparen en su futuro.

Es por tal razón, que el Estado puede empezar a saldar esa deuda histórica con las mujeres implementando un nuevo modelo de atención diferenciado a favor de las mujeres privadas de la libertad en nuestro país, que siente las bases para la justicia social para todas y para todos, en donde se rompa el estigma respecto de que, *ser pobre y ser mujer* es el rostro común de las privadas de libertad, logrando así encaminarnos hacia una sociedad más justa en la que se comience a sentar las bases de la igualdad entre las personas de grupos sociales menos favorecidos.

Dando cumplimiento así al principio de igualdad y no discriminación, y atención a las causas estructurales de la violencia contra las mujeres, reconociendo su derecho a las medidas no privativas, las cuales no pueden restringirse bajo razones o condiciones de pobreza, ni si quiera por limitaciones en el pago de la reparación, pues como lo señala la LNEP, la escasez de recursos no puede ser nunca una razón para que una mujer continúe privada de su libertad, y con ello se afecte su vida, la de sus hijas e hijos, y sus familias.

Es por todo lo expuesto, que este Organismo Nacional al estar facultado por el artículo 102 Constitucional apartado B, como parte de un sistema no jurisdiccional de tutela de los derechos humanos, y conforme a su obligación de velar por la protección y la defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y en debido seguimiento a los fines que persigue el *Plan Estratégico Institucional por una cultura de paz y derechos humanos,* ejerce su facultad para solicitar tanto a autoridades en el ámbito federal y local, como a las autoridades corresponsables en la materia, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias y a la luz de sus obligaciones establecidas en el artículo 1° Constitucional y en observancia a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, trato humano, pro persona y no discriminación, realicen y adopten las siguientes acciones progresivas que, posibiliten que las mujeres que han interactuado con el delito, procesadas en prisión preventiva y/o privadas de la libertad, previo análisis interseccional y de género de sus casos, accedan a alguna medida alternativa a la restricción de su libertad.

Este Organismo, tiene a bien, pronunciarse para que de manera coordinada y colaborativa, se realicen las siguientes acciones:

Personas titulares de los Sistemas Penitenciarios Federal y Estatales

Primero. Se solicite por escrito a la persona titular y al personal del área jurídica de cada centro penitenciario estatal y del CEFERESO Femenil N° 16, CPS Morelos, en los que se albergan a mujeres privadas de la libertad que, actualicen el registro, base de datos e información contenida en los expedientes de las mujeres sobre su situación jurídica, el cual debe comprender, como mínimo:

1.1. El tiempo en el que han permanecido en prisión preventiva sin recibir una sentencia.
1.2. Información acerca del estado de su sentencia, sí es definitiva y ha causado estado o es susceptible de la interposición de algún recurso legal para combatirla.
1.3. Los tiempos computados, las circunstancias y los contextos en los que viven para conocer si son candidatas a medidas alternativas a la prisión, beneficios liberacionales y/o a que se interponga a su favor solicitudes por criterios penitenciarios conforme lo establecido en la LNEP.
1.4. Datos, de la asistencia de una defensa pública o privada, o bien, si no cuentan con ningún tipo de defensa.
1.5. En coordinación con las demás áreas técnicas del centro, los expedientes con los elementos de análisis descritos en el punto 3. Observaciones del presente pronunciamiento, lo que facilitará se identifiquen con facilidad los perfiles de las mujeres en cada centro penitenciario, sus necesidades específicas y la detección de posibles factores de riesgo con las que se les asocia, desde una visión multidisciplinaria, lo que permitirá la adopción de decisiones que mayormente les proteja, ante cualquier vulneración a sus derechos humanos.

Segundo. Una vez actualizada la información solicitada en el punto Primero, y de acuerdo con la situación jurídica actual en la que cada mujer privada de la libertad se encuentre, las personas titulares de cada centro penitenciario estatal y del Cefereso 16, deberán enviar dicha información a las personas titulares de los Sistemas Penitenciarios Federal y estatales, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, impulsen y promuevan las siguientes acciones colaborativas:

2.1. Defensorías Públicas Federal y sus homólogas en los estados. En el caso de las mujeres privadas de la libertad que no cuentan con defensa particular o pública, se impulse la colaboración interinstitucional a través de la firma de convenios con el Instituto de la Defensoría Pública Federal y/o de sus homólogas en las entidades, para que previo análisis de cada caso, asuman de ser procedente, su representación, acompañamiento y asistencia legal, a fin de agilizar sus procesos, solicitar el cambio de medida cautelar, promover beneficios de liberación, proponer medidas alternativas de la pena, o para asistir y acompañar las solicitudes que se realicen para acceder a amnistías o por criterios penitenciarios ante las Fiscalías y las instancias jurisdiccionales competentes.
2.2. Para lo cual, el área jurídica de cada centro penitenciario estatal y el CEFERESO 16, deberán elaborar una bitácora en la que se registren las atenciones y los resultados que se deriven de las mismas; además, de las debidas constancias que deberán agregarse a sus expedientes con motivo de las gestiones que se generen, por lo que el personal designado de esa área deberá mantener estrecha comunicación con el personal de la

Defensoría Pública asignado en cada caso e informar puntualmente a esta Comisión sobre las medidas, solicitudes y en su caso, las liberaciones que hayan sido procedentes, derivadas de dicha vinculación.

2.3. En los casos de mujeres en los que se identifique que es procedente realizar alguna solicitud por criterios penitenciarios, el área jurídica deberá solicitar a la Defensoría Pública Federal y/o a sus homólogas en cada entidad su coadyuvancia para dotar la petición de los criterios, argumentación y ponderación de derechos que sustente conforme a un enfoque de género e interseccional la solicitud, antes de solicitar la opinión de las Fiscalías competentes.

2.4. Al respecto, muy puntualmente se solicita que, de manera urgente, prioritaria y diligente, se detecten y revisen con atención aquellos casos de mujeres mayores que oscilan en un rango de edad de 81 años o más y de las mujeres que padezcan alguna enfermedad crónica degenerativa, incluidas las neurodegenerativas en cada centro penitenciario, y que derivado de la fase en la que se encuentren requieren de asistencia ininterrumpida, se encuentren sin movilidad, en estado de postración, con deterioro degenerativo avanzado y/o con pronóstico malo para la vida, a fin de promover a su favor la solicitud correspondiente por criterios penitenciarios.

2.5. En relación con los casos descritos en el punto anterior, se solicita que los **Sistemas Penitenciarios, Defensorías Públicas y Fiscalías respectivas, a nivel federal o estatal según corresponda,** mantengan una estrecha comunicación para garantizar que las solicitudes que se generen, estén dotadas de una interpretación que mayor favorezca a las mujeres, con base en lo establecido en el Artículo 1° Constitucional, por encima de otros criterios menos protectores o restrictivos, como por ejemplo en los casos en que, se alega que no es procedente la solicitud de acuerdo con el delito cometido y/o porque no está garantizada la reparación del daño, entendiéndose que, es insostenible mantener a una mujer privada de la libertad bajo dichas condiciones, con independencia del delito cometido, en tanto que, ***la pena no debe trascender ni trastocar su dignidad humana*** y tampoco, según la fase avanzada o de pronóstico malo para la vida, tal situación no es retribuible jurídicamente a las víctimas; y, por otro lado, en el ámbito penitenciario, obliga e involucra el deber de garantizar el acceso a servicios médicos y medicamentos especializados, controlados y de alto costo, personal médico especializado en diversas ramas, entre ellas, en oncología, neurología y geriatría de forma permanente, y de insumos e infraestructura que posibilite los cuidados paliativos y estancia digna, de por sí, carentes en los centros penitenciarios.

Al respecto, se deberá informar por escrito a esta Comisión sobre las acciones que se realicen para atender nuestras peticiones.

I. A las personas titulares del Instituto de la Defensoría Pública Federal y sus homólogas en las entidades federativas

Tercera. En seguimiento a las acciones subsidiarias, estratégicas y/o de representación legal ordinaria que ejerce el Instituto de la Defensoría Pública Federal en algunas entidades de la República y en el CEFERESO 16 y en su caso, las que realizan sus homólogas en los estados, se solicita su colaboración, para continuar ejerciendo dicha facultad a través de gestionar una mayor vinculación con los sistemas penitenciarios a nivel federal y principalmente estatales, en los que se alberguen un mayor número de mujeres privadas de la libertad, y/o en las que se identifique un mayor número de mujeres pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria, a fin de generar jornadas de asistencia jurídica, a fin de detectar casos en los que sea procedente su representación y en los que sea procedente promover modificaciones a la medida cautelar impuesta, para

la solicitud de beneficios liberacionales, amnistías, por criterios penitenciarios y/o para invocar la reducción de la pena y/o para vigilar que se cumpla con el plazo constitucional establecido para recibir una sentencia.

Lo anterior a fin de que, de manera coordinada, se brinde atención a las acciones solicitadas por este Organismo en el punto Segundo del presente Pronunciamiento; sin detrimento de todas aquellas que, a través de sus facultades de asistencia y representación, sean idóneas y oportunas para que a través de una defensa dotada de perspectiva de género e interseccional, un mayor número de mujeres accedan a medidas alternativas a la pena de prisión, a fin de aminorar los graves impactos de la privación de la libertad, principalmente en el caso de las mujeres en las que convergen diversas interseccionalidades que las coloca en una mayor situación de vulnerabilidad.

Al respecto, se deberá informar por escrito a esta Comisión sobre las acciones que se realicen para atender nuestras peticiones.

II. A las personas titulares de la Fiscalía General de la República y sus homólogas en las entidades federativas

Cuarta. En atención a lo expresado en este Pronunciamiento y a la importante facultad que les otorga la Ley Nacional de Ejecución Penal con respecto a brindar su opinión respecto de las solicitudes de liberación que elaboren los sistemas penitenciarios del país invocando criterios penitenciarios, se solicita su colaboración, para que, al realizar el análisis de las solicitudes que presenten las autoridades penitenciarias, éstas se realicen a través de los enfoques de derechos humanos, de género, interseccional y diferencial y a los principios pro persona, no discriminación, proporcionalidad y dignidad, a fin de que las valoraciones que se realicen sean lo mayormente protectoras considerando las posibles vulnerabilidades en las que se encuentran las mujeres de las que se solicita se apliquen dichos beneficios, a fin de que se coadyuve a que un mayor número de mujeres accedan a algún tipo de liberación con motivo de esta potestad y conforme al análisis expresado en la petición **Segunda, punto 2.5.**

Quinta. Las personas titulares de la Fiscalía General de la República y sus homólogas en los estados del país, a través de sus áreas competentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° Constitucional y en observancia de los principios de presunción de inocencia, subsidiariedad, excepcionalidad y de proporcionalidad, cuando investiguen la presunta participación de mujeres en la comisión de hechos con apariencia de delito, deberán realizar un análisis interseccional con enfoque de derechos humanos y de género, a fin de que, haciendo uso de sus facultades, al solicitar la procedencia de medidas cautelares, se opte por aquellas que sean menos lesivas y que no representen un peligro fundado para las víctimas, de tal modo que se opte por aquellas que sean lo menos intrusivas para la esfera jurídica de las partes.

Para lo cual, se deberán considerar en dichos análisis, los casos de mujeres con hijas y/o hijos menores de edad y/o con discapacidad, mujeres en situación extrema de pobreza, en situación de abandono social, pertenecientes a poblaciones callejeras; mujeres indígenas o pertenecientes a pueblos originarios; personas migrantes; personas con discapacidad; personas adultas mayores; así como aquellas cuyo rol es el de cuidadoras y/o proveedoras. Asimismo, incluye a quienes provienen de contextos en los que se ejercía la trata de personas, la explotación sexual y/o laboral, o que fueron captadas por la delincuencia organizada, y/o coaccionadas o amenazadas para participar en delitos contra la salud., a fin de conocer las causas que originaron su presunta interacción con el delito y con ello, hacer una valoración proporcional de los contextos que lo motivaron, a fin de solicitar se opte por medidas alternativas a la prisión preventiva que mejor se adecuen a cada caso.

Del mismo modo, se solicita que dicho análisis se realice con oportunidad y diligencia en los casos en los que las mujeres se encuentran en prisión preventiva y que soliciten o han solicitado por sí o a través de su defensa un cambio de medida cautelar, a fin de que las autoridades ministeriales, previa valoración, acompañen aquellos casos, en los que sea procedente que las mujeres enfrenten sus procesos en libertad, o bien, para que se proceda a la suspensión condicional del proceso, previo cumplimiento de las condiciones que se estimen para tal efecto.

Al respecto, se deberá informar por escrito a esta Comisión sobre las acciones que se realicen para atender nuestras peticiones.

III. Personas titulares del Poder Judicial de la Federación y sus homólogas en las entidades federativas

Sexta. Con absoluto respeto a sus facultades jurisdiccionales y en atención a los fines que persigue el presente pronunciamiento y dados los importantes criterios, herramientas y aportes emitidos por la SCJN para juzgar con perspectiva de género, con fundamento en el artículo 1° Constitucional y en los principios de mínima intervención, pro persona, no discriminación y presunción de inocencia, se solicita, se comunique por escrito a las y los jueces de control, de juicio oral y de ejecución de sanciones que:

En los casos en los que se involucre a mujeres imputadas o coacusadas en la presunta comisión de delitos, principalmente pertenecientes a grupos de atención prioritaria y/o en mayor situación de vulnerabilidad, a través de un análisis con perspectiva de género, diferencial y de derechos humanos, al momento de determinar sobre una medida cautelar, o previo a la emisión de la sentencia respectiva o para la determinación sobre la procedencia de solicitudes de beneficios de liberación, se realice un análisis interseccional y proporcional a la conducta cometida y a las circunstancias que las generaron; a fin de que se opten por aquellas medidas alternativas a la prisión. Se dicten sentencias proporcionales, justas y sin discriminación, o se determine sobre la procedencia de beneficios preliberaciones y/o por criterios penitenciarios, mediante una debida ponderación de derechos, tomando en consideración los profundos impactos que el encierro puede generar en las mujeres; así como las condiciones en las que viven la prisión.

Determinaciones que por ningún motivo deben trastocar la dignidad humana de las mujeres, debiéndose en todo caso, buscar aquellas alternativas que, por una parte, garanticen la reparación del daño a las víctimas, el acceso a la justicia de las partes y considere a la prisión, como una ***medida extrema o de última ratio.***

Séptima. En relación con el punto anterior y dada la importante reforma judicial que vive nuestro país, este Organismo observa necesario y oportuno, se realicen las acciones pertinentes que contribuyan al fortalecimiento de los perfiles y la debida formación y capacitación de las personas juzgadoras y de quienes ingresen por elección popular, a fin de que se les dote de manera continua de los conocimientos y/o se les actualice, en su caso, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en la materia, para que en su actuar impartan justicia con perspectiva de género, lo que abonará a la deconstrucción de la criminalización de las mujeres, las cuales se reflejan en sentencias desproporcionales a las conductas cometidas, por el solo hecho de ser mujeres, lo que contribuirá, a su vez, a optar por medidas alternativas, menos lesivas y/o a sentencias que no trasciendan y vulneren su dignidad humana, considerando que la pena privativa de la libertad debe ser utilizada como una medida excepcional, principalmente en el caso de las mujeres pertenecientes a grupos de atención prioritaria y/o cuyos escenarios, las ha colocado históricamente como víctimas de la discriminación institucional y estructural arraigada en nuestro país.

IV. Persona titular de la Secretaría de Gobernación y sus homólogas en las entidades federativas

Octava. Con respecto a uno de los ejes de la Estrategia de Seguridad, denominada ***Atención a las Causas*** emprendida por esa Secretaría de Gobernación en vinculación con las entidades federativas y diversas dependencias corresponsables, este Organismo Nacional considera oportuno solicitar la valiosa colaboración de esa Secretaría y de sus homólogas en las entidades de la República para que:

En cumplimiento a los fines que persigue ese eje, de consolidar una cultura de paz en las comunidades de nuestro país y dado que en los últimos años ha ido en incremento el número de ingresos de mujeres en las cárceles de nuestro país, se continúen impulsando acciones específicas para el acceso a programas educativos, de salud, para la salud mental, laborales; a la generación de mesas de paz estatales y regionales; a la recuperación de espacios públicos; el impulso de mayores foros y eventos culturales, recreativos y artísticos y a programas para la prevención en el consumo e interacción con las drogas u otras sustancias, en los que se integre e incentive el mayor número de participación de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres de todas las entidades, muy especialmente, de quienes pertenecen a grupos de atención prioritaria o en mayor situación de vulnerabilidad, a fin de alejarlas de aquellos contextos en los que son engañadas, captadas, condicionadas y/o a su vez, víctimas de trata de personas y/o explotación sexual, orillándolas u obligándolas a interactuar con el delito.

Asimismo, en coordinación con las autoridades corresponsables en la materia, se valore la pertinencia de que, entre las líneas de acción de ese eje transversal, se incorpore a las mujeres adolescentes en internamiento y a las mujeres privadas de la libertad, a fin de diseñar y/o acercar a ellas, programas específicos que las incentive a alejarse de la interacción del delito, de las causas y de los contextos que las acercaron a estas conductas; a identificar cuando se encuentran en contextos de violencia, explotación y discriminación y para que accedan a mecanismos de protección y programas, que les permita vivir una vida libre de violencia y a admita la no reincidencia en sus vidas al incorporarse a sus familias y sus comunidades.

Estas acciones, de manera transversal contribuirán no solo a la consolidación de una cultura de paz, sino abonará a la construcción de una cultura de prevención del delito en nuestro país.

Por todo anterior, y considerando que la colaboración interinstitucional debe favorecer al respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres vinculadas a una conducta delictiva; así como permita aminorar los profundos impactos que genera la prisión en sus vidas y para el impulso y seguimiento de aquellas acciones que prevengan la interacción o reincidencia de las mujeres con el delito, se emite el presente pronunciamiento, como parte de las acciones emprendidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos para revertir los escenarios de criminalización, de discriminación institucional y estructural por razón de género que históricamente han vivido las mujeres imputadas, en prisión preventiva y quienes enfrentan su sentencia en prisión.

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

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

cndh.org.mx