



E Q U I S  
Justicia para las mujeres

**INFORME SOMBRA SOBRE LA  
SITUACIÓN DE ACCESO A  
LA JUSTICIA PARA LAS  
MUJERES EN MÉXICO**

**2017**

## Introducción

EQUIS: Justicia para las Mujeres (EQUIS) presenta su Informe Sombra para el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (el Comité) y la Convención, (CEDAW, según sus siglas en inglés), en ocasión de la pre-sesión de trabajo que se celebrará en noviembre de 2017 en Ginebra.

EQUIS es una organización feminista de derechos humanos cuya misión es contribuir al avance de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género mediante el uso de estrategias de incidencia y de litigio a nivel nacional e internacional.

Este documento incluye datos recabados por EQUIS en algunos de sus proyectos, cuyos temas convergen con varias de las recomendaciones hechas al Estado Mexicano.

### 1. Mujeres privadas de libertad por delitos de drogas

Resulta preocupante que el tema mujeres privadas de libertad no se mencionó en las recomendaciones del Comité a México (2010 y 2012). Especial atención merece la lucha contra el narcotráfico y su afectación desproporcionada en las detenciones de mujeres acusadas de delitos de drogas. Según los últimos datos<sup>1</sup>, a nivel estatal, la persecución de estos delitos ha ido al alza para las mujeres, mostrando una tasa de crecimiento del 72% para 2015 y un incremento del 103,3% en los últimos 2 años. En el ámbito federal, estos delitos representan el 43% de los casos de ingreso de las mujeres. Aunado a ello, encontramos las siguientes problemáticas:

#### *Uso excesivo de prisión preventiva*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado que se utilice la prisión preventiva solamente en casos de excepción<sup>2</sup>. De igual forma, la Recomendación 148.64 del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre México de 2013 (EPU), insta al Estado a suprimir dicho mecanismo para, además, detener la tortura y malos tratos.

La investigación de EQUIS en tres reclusorios femeniles permitió conocer a mujeres que habían permanecido largos períodos en prisión preventiva. El artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla excepciones a la prisión preventiva, pero con preocupación observamos que el uso de medidas cautelares no privativas de la libertad está sujeto al criterio del órgano jurisdiccional, que aplica la norma rígidamente y sin perspectiva de género, respondiendo a la actual política de drogas con enfoque de militarización y uso de la fuerza.

#### *Necesidad de políticas de reinserción social*

México no ha incorporado mecanismos para garantizar la reinserción social de las mujeres privadas de libertad, incumpliendo las disposiciones contenidas en las “Reglas de Bangkok”, en especial las Reglas 4, 47, 60, 67 y 69<sup>3</sup>.

El paso por la prisión estigmatiza y somete a las mujeres a una triple condena: la penal; la social, y la discriminación que sufren al interior de la cárcel (en centros penitenciarios de hombres)<sup>4</sup>. Como se ha reconocido internacionalmente<sup>5</sup>, las mujeres en reclusión por delitos no violentos, no representan un peligro para la sociedad.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016”, 2016.

<sup>2</sup> CIDH, *Informe sobre medidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, Washington D.C, julio 2017.

<sup>3</sup> ONU. *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*.

<sup>4</sup> GIACOMELLO, Corina, “*Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*”. International Drug Policy Consortium (IDPC), Londres, octubre 2013. P. 17.

<sup>5</sup> ONU “Reglas de Bangkok”.

Sin embargo, su estancia en prisión y el hecho de tener antecedentes penales, dificulta gravemente su reinserción social, impactando negativamente en su vida y la de sus familiares.

También observamos que el Estado mexicano desatiende la Regla de Bangkok 4, donde se establece que las mujeres privadas de libertad estarán en los centros de reclusión cercanos a su hogar<sup>6</sup>.

#### *Condiciones inadecuadas en centros de detención*

Respecto a la salud en prisión, el Estado desatiende el párrafo 69 del Informe del Relator Especial sobre la Tortura<sup>7</sup>. En las entrevistas realizadas por EQUIS, se observó que las mujeres internas tienen graves problemas de salud física (diabetes, extirpación de matriz u ovarios, entre otros) y mental, como discapacidades psicosociales derivadas del hacinamiento y el encierro que no son atendidas médica y económicamente.

#### *Falta de información*

Cabe destacar la necesidad de un sistema de información desagregada sobre la población penitenciaria<sup>8</sup>. En una investigación de EQUIS, se hicieron solicitudes de información a autoridades penitenciarias para realizar un análisis interseccional de datos; las respuestas arrojaron: no hay suficiente información; no hay interés para recabarla y no hay recursos para levantar la información.

La información que se pudo sistematizar muestra un subregistro de las poblaciones, debido a los ínfimos números de mujeres, los cuales tampoco coinciden con datos oficiales del Estado.

#### *Tortura*

En seguimiento a la Recomendación 12b de las Observaciones Finales del Comité sobre México en 2012 Comité, observamos con preocupación la regularidad con que se obtienen “pruebas” y “confesiones” por medio de tortura a las mujeres involucradas en delitos relacionados con la actual política de persecución de drogas.

En las entrevistas realizadas a mujeres en prisión encontramos testimonios de tortura física, psicológica y sexual, especialmente durante la detención, en muchas ocasiones, arbitraria y con graves dilaciones de tiempo entre el arresto y puesta a disposición de la autoridad competente. El orden sexual reflejado en el abuso de poder cometido por agentes del Estado contra mujeres detenidas convierte la tortura sexual en herramienta de castigo contra aquellas mujeres en mayor situación de vulnerabilidad (trabajadora sexual, indígena, embarazada, con discapacidad y/o lesbiana).

#### Recomendaciones

El tema de mujeres privadas de libertad debe incorporarse en la agenda de los derechos de las mujeres. De conformidad con el Artículo 2 de la CEDAW, es fundamental ampliar la perspectiva para considerar las prácticas de violencia institucional contra mujeres en reclusión.

Mantener y publicar estadísticas confiables, por entidad federativa y centro penitenciario, sobre el número de mujeres en prisión preventiva, duración de la misma, y el delito, así como datos sobre la utilización de las medidas alternas a la prisión preventiva.

---

<sup>6</sup> *Idem*,

<sup>7</sup> A/HRC/28/68/Add.3 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, diciembre 2014. Pár. 69.

<sup>8</sup> GIACOMELLO, Corina y BLAS GUILLÉN, Isabel. “*Propuestas de Reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas en México*”. Equis Justicia para las Mujeres y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, febrero 2016.

Eliminar los catálogos de delitos graves y racionalizar el uso de la prisión preventiva, promoviendo la utilización de medidas alternas.

Elaborar estudios comparativos y tomar medidas adecuadas para evitar el impacto desproporcionado de las políticas de droga sobre las mujeres.

Aplicar la actual Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en México, generando un registro de datos para personas víctimas de tortura, desglosado por sexo, edad, delito y estado.

Facilitar el régimen de visitas para las mujeres para prevenir el abandono que generalmente viven durante su estancia en prisión.

## **2. Prácticas Discriminatorias en el acceso a la justicia**

### *Prácticas discriminatorias en sentencia judiciales*

La Recomendación General 33, la Recomendación General 35 y la Recomendación 14 de las Observaciones Finales del Comité sobre México en 2012 coinciden en señalar la importancia de eliminar estereotipos y actos discriminatorios en la labor de las personas juzgadoras, así como aplicar la perspectiva de género en la resolución de los casos.

Desde EQUIS, al analizar el trabajo del Poder Judicial, hemos encontrado sentencias en las que se sigue destacando la idea de la feminidad en la conducta y el aspecto físico de las mujeres<sup>9</sup>, así como atributos relacionados con la maternidad mediante el uso de estereotipos, lo que ha tenido como consecuencia su criminalización por considerar que no cumplen con el rol tradicionalmente asignado<sup>10</sup>. Se ha identificado como criterio generalizado del Poder Judicial la exigencia desproporcionada para acreditar la existencia del delito de violación sexual, que la mujer víctima del delito haya opuesto resistencia en el acto, dejando como elemento secundario la existencia o no de su consentimiento, además de no tomar en cuenta como prueba fundamental su testimonio<sup>11</sup>. Esto da cuenta de un panorama alarmante respecto a la falta de incorporación de la perspectiva de género en su labor.

### Recomendaciones

La implementación de medidas de concientización y fortalecimiento de capacidades de los juzgadores para que incorporen la perspectiva de género y eliminen estereotipos en las sentencias.

El desarrollo de mecanismos para identificar sentencias y prácticas discriminatorias que deberán ser atendidas y sancionadas.

### *Capacitación judicial en materia de derechos humanos*

En seguimiento a la Recomendación General 33 y las Recomendaciones 148.93, 148.96 y 148.99 del EPU sobre México 2013 y las Recomendaciones 36, 37, 40 y 43 del Informe de país de la CIDH en 2015, observamos a través de solicitudes de acceso a la información pública que en México los Poderes Judiciales han gastado millones de pesos para “capacitar” a su personal; sin embargo, de manera sistemática siguen sin tomar en cuenta el estado de derecho, los derechos humanos y las debidas garantías procesales cuando se trata de impartir justicia a las mujeres.

---

<sup>9</sup> Sentencia dictada por el Juzgado Vigésimo Sexto del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en la causa penal 279/2010.

<sup>10</sup> En línea: <http://equis.org.mx/imposible-que-una-mujer-no-sepa-que-esta-embarazada/>

<sup>11</sup> Amparo indirecto 159/2017, “Caso porkys”, dictada por el Juez Tercero de Distrito de Veracruz. En línea: <http://equis.org.mx/pronunciamento-por-la-sentencia-de-amparo-1592017/> y <http://equis.org.mx/sentencia-en-caso-de-violacion-en-veracruz-muestra-fallas-estructurales/>

El Poder Judicial reportó en 2015 como actividades de capacitación, foros, presentaciones, conferencias y otros eventos de difusión académica que se caracterizan por la brevedad de su duración, falta de evaluación del impacto que tienen en el trabajo jurisdiccional y, sobre todo, la inasistencia de los impartidores de justicia. Esta deficiente manera de implementar la capacitación judicial provoca que en la actualidad el Estado mexicano simule, en sus prácticas e informes, el adecuado cumplimiento de esta medida.

### Recomendaciones

Asegurar que todo su personal –especialmente los jueces– participen en seminarios, talleres, cursos, diplomados y actividades de formación profesional tendientes a la sensibilización, especialización y actualización en materia de derechos humanos. Debe ser un objetivo inmediato del Poder Judicial garantizar la calidad de los contenidos de la capacitación, implementarla incorporando la perspectiva de género y el enfoque interseccional, destinarle el tiempo suficiente para lograr objetivos precisos y evaluar su impacto mediante indicadores claros para medir los avances hacia la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo.

#### *Transparencia en sentencias judiciales que involucran derechos de las mujeres*

En seguimiento a la Recomendación General 33 se observa que la información generada por el Poder Judicial no está al alcance de la ciudadanía, hay desconocimiento generalizado sobre los criterios interpretativos que aplican las personas juzgadoras al resolver un caso, esto se debe en gran medida a la falta de publicación y difusión de las sentencias judiciales. Cabe señalar que EQUIS realizó dos diagnósticos nacionales. Constatamos que ningún poder judicial del país cumple con su obligación de transparentar sentencias bajo los principios de accesibilidad, completud y oportunidad; con el segundo diagnóstico observamos que la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 significó un retroceso legislativo en materia de transparencia judicial, al reducir significativamente la cantidad de sentencias que tienen la obligación de publicar los Poderes Judiciales.

### Recomendaciones

Los Poderes Judiciales deben publicar, de manera oportuna, completa, actualizada y accesible, todas las sentencias que emiten para que la ciudadanía pueda observar los criterios interpretativos que se aplican en los casos que involucran derechos de las mujeres y supervisar de manera eficaz e independiente la incorporación de la perspectiva de género en la impartición de justicia.

#### *Importancia de fortalecer medidas para salvaguardar la vida de las mujeres*

En seguimiento a las recomendaciones 12b, 16c, 18g y 51g de las Observaciones Finales del Comité sobre México en 2012, la Recomendación 42 del informe de país de la CIDH de 2015 y la Recomendación 148.104 del EPU 2013, el Estado mexicano debe cumplir sus obligaciones de debida diligencia para prevenir la violencia contra las mujeres, mejorando el otorgamiento y efectividad de las órdenes de protección.

A partir de la labor de litigio, en EQUIS encontramos un desconocimiento de la normativa aplicable a la violencia contra las mujeres, así como un rechazo por parte de las autoridades a la interpretación integral y armónica de las diversas normativas que protegen sus derechos. Observamos la existencia de una conducta reiterada de minimización del riesgo en que se encuentran las mujeres y de los derechos que asisten a las víctimas o testigos.

## Recomendaciones

Implementar una legislación armónica, así como protocolos especializados y homologados con pautas específicas que deben observar las autoridades al procurar justicia en casos relacionados con violencia contra las mujeres. Se debe considerar la valoración de riesgos, así como la determinación de competencias y obligaciones de las diversas autoridades para la efectiva implementación de medidas de protección.

Capacitar de manera efectiva a los operadores jurídicos para que al tramitar casos incorporen la perspectiva de género.

Concientizar a los operadores jurídicos sobre la importancia de otorgar medidas de protección como parte de las obligaciones de debida diligencia.

Establecer mecanismos accesibles para la solicitud de medidas de protección, que contemplen de manera integral los derechos de las víctimas, querellantes o testigos de violencia de género, que sean tramitados sin dilaciones y de manera imparcial, y que otorguen garantías procedimentales y de derecho a la salud para las mujeres en todo momento.

### *Importancia de fortalecer las Unidades de Género en el Poder Judicial*

En seguimiento a la Recomendación 14e de las Observaciones del Comité sobre México en 2012, la Recomendación 148.71 del EPU 2013 y la Recomendación 40 del Informe de país de la CIDH de 2015, encontramos que sigue pendiente la implementación de la perspectiva de género, tanto en la estructura como en el funcionamiento de los poderes judiciales. Para lograr este fin, fueron creadas las *Unidades de Género* que son entidades permanentes en los poderes judiciales.

En 2016 EQUIS realizó una investigación a nivel nacional para evaluar la funcionalidad de estos mecanismos. Este estudio mostró que sólo 27 contaban con unidades de género; 19 tenían un plan de trabajo, y de estos solo 5 contaban con indicadores. Sólo 4 señalaron contar con presupuesto propio y 19 de ellas cuentan con 1 o 2 personas. Su diseño institucional es débil, pues están situadas en posiciones muy bajas del organigrama. Al estudiar las actividades que realizan se pudo observar que no se tiene claro para qué fueron creadas, centrándose en capacitación, actividades relacionadas con recursos humanos, servicios de salud, y otras acciones que fomentan estereotipos.

## Recomendación

En tanto no se institucionalicen las Unidades de Género, la impartición de justicia con perspectiva de género seguirá siendo una tarea pendiente para México. Se recomienda que se fortalezcan estableciendo un marco normativo que las sustente, situándolas en un alto nivel jerárquico, dotándolas de recursos financieros, materiales y humanos idóneos, y con mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación de su Plan de Trabajo y actividades.

### *Discriminación en el acceso a la justicia de las mujeres indígenas*

En seguimiento a la Recomendación 35d de las Observaciones Finales del Comité sobre México en 2012, el trabajo de EQUIS con 30 promotoras comunitarias mayas de 5 municipios de Yucatán,<sup>12</sup> expuso que las autoridades comunitarias tienen el potencial de intervenir inmediatamente ante situaciones de violencia por su cercanía geográfica. La justicia comunitaria se caracteriza por ser rápida, en el idioma propio e impartida por una autoridad con conocimiento del contexto comunitario, a diferencia de la justicia estatal que resulta inaccesible

---

<sup>12</sup> Ver información sobre el proyecto en <https://www.youtube.com/watch?v=oYJuzD-qEXI>

por múltiples factores atribuibles al Estado como: el desconocimiento de su existencia y funcionamiento, la complejidad de sus procesos y lenguaje, aunado a la discriminación racial por parte de los servidores públicos.

En un diagnóstico de EQUIS<sup>13</sup> se observó que las autoridades comunitarias de 5 municipios mayas de Yucatán expresaron diversos obstáculos para atender adecuadamente los casos de violencia contra las mujeres: nula capacitación sobre sus funciones y competencias, desconocimiento sobre leyes y derechos de las mujeres, desconocimiento de instituciones de procuración e impartición de justicia estatal a donde canalizar los casos, ausencia de sueldo suficiente, falta de asignación de policías, recursos materiales como patrullas y herramientas de trabajo, y prohibición por parte de autoridades estatales de resolver casos de violencia vía mediación. En el mismo sentido, las promotoras señalaron como principales fallas de la justicia comunitaria, la falta de disponibilidad de las autoridades para atender sus asuntos, la no obligatoriedad de sus resoluciones y el desconocimiento sobre leyes y derechos de las mujeres.

### Recomendaciones

Garantizar el acceso de las mujeres indígenas a las dos justicias, poniendo especial esfuerzo en revitalizar y fortalecer el sistema normativo interno, impulsando mecanismos de participación comunitaria en donde se acuerden mejores formas de solucionar conflictos conforme a prácticas y valores de la comunidad.

Facilitar procesos de capacitación para autoridades bajo la perspectiva de género, interculturalidad y derechos humanos.

Dotar a las autoridades comunitarias de recursos materiales y humanos para desarrollar su trabajo.

Generar mecanismos de vinculación y coordinación -en un plano de horizontalidad y respeto mutuo- entre autoridades comunitarias y estatales para promover, proteger y garantizar los derechos de las mujeres mayas víctimas de violencia.

### **3. Análisis de políticas para mujeres víctimas de violencia**

#### *Importancia de fortalecer los Centros de Justicia para las Mujeres*

En seguimiento recomendaciones 19c, d, e y f de las Observaciones Finales del Comité sobre México en 2012 y la Recomendación 148.11 del EPU 2013, es necesario fortalecer los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM).

Según la ENDIREH 2016, de las 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que residen en el país, el 66.1% han padecido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación tanto en el espacio público como privado. El 43.9% de las mujeres han sido agredidas por su pareja en algún momento de su vida marital, de convivencia o noviazgo<sup>14</sup>. Si bien en México se han creado 35 CEJUM, aún hay grandes retos para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia mediante una atención de calidad y de derechos humanos.

EQUIS realizó en 2017 un Informe de los CEJUM,<sup>15</sup> encontrando que la mayoría no están contemplados en las leyes y reglamentos; que dependen de las fiscalías, lo cual limita su capacidad de interlocución con otras secretarías. Sólo 4 tienen patrimonio y personalidad propia; la gran mayoría no cuentan con criterios para elegir directivos, favoreciendo que estos sean elegidos por razones personales o políticas; los funcionarios que laboran en los Centros están adscritos a otras instituciones de las que dependen administrativa, laboral y jerárquicamente, lo cual impacta en la calidad del servicio prestado a las usuarias. Sólo 11 Centros cuentan con Programas de

---

<sup>13</sup> EQUIS, Diagnóstico sobre justicia comunitaria en la resolución de situaciones de violencia, [En proceso de publicación]

<sup>14</sup> INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016.

<sup>15</sup> Disponible en: <http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/Informe-CEJUM-.pdf>

Operación Anual, lo que dificulta que cumplan los objetivos planteados, así como que las actividades sean eficientes y oportunas.

### Recomendación

Se recomienda que los CEJUM estén previstos en leyes relativas al derecho a las mujeres a una vida libre de violencia. Es necesario que cuenten con un marco normativo sólido, lineamientos de operación y plan operativo anual. Deben constituirse como órganos descentralizados con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria para aumentar su fortaleza institucional. Respecto al personal directivo y operativo, es necesario que cuenten con criterios de selección que incluyan una formación académica y experiencia profesional en perspectiva de género y derechos humanos, así como que se garanticen mecanismos para la profesionalización y evaluación constante del personal.