



7 de noviembre de 2023

Señor  
**Pablo Saavedra Alessandri**  
Secretario  
Corte Interamericana de Derechos Humanos  
San José, Costa Rica

**REF.: Comentarios a Solicitud de Opinión Consultiva sobre el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos.**

Las organizaciones e integrantes de la sociedad civil, abajo firmantes, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 64 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (en adelante, CADH) y de los artículos 70 y 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), presentamos observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva dirigida a este tribunal por el Estado argentino el 20 de enero de 2023. El objeto de la solicitud consiste en lograr una definición sobre el contenido, alcance y obligaciones estatales del derecho al cuidado conforme al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH).

Nuestras observaciones buscan exponer a este tribunal la relevancia y urgencia de considerar, en la interpretación del derecho al cuidado, la situación de las personas, en particular, de las mujeres, que se encuentran o han estado en privación de la libertad y de las de mujeres familiares de personas privadas de la libertad. Las organizaciones firmantes recordamos lo resuelto por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-29/22 del 30 de mayo de 2022 sobre enfoques diferenciales en el sistema penitenciario, con el propósito de construir la interpretación y aplicación del derecho al cuidado junto con los estándares internacionales sobre la privación de la libertad. El énfasis que hacemos en dicha población se relaciona con la experticia de las organizaciones y con la evidencia que se ha podido recolectar.

El presente documento se divide en cuatro secciones. En la primera, argumentamos sobre la relevancia y urgencia de considerar la situación de las mujeres privadas de la libertad —en especial, de aquellas detenidas, acusadas y procesadas por delitos relacionados con drogas— en la discusión sobre el contenido y alcance del derecho al cuidado. En la segunda sección,

exponemos situaciones concretas de ciertos grupos de mujeres privadas de la libertad y de mujeres que se relacionan con el sistema penitenciario, situaciones en las cuales se evidencian obstáculos específicos para el pleno ejercicio del derecho al cuidado. En la siguiente sección, abordamos distintas experiencias de leyes y políticas públicas en la región, documentadas por la sociedad civil, que proponen medidas específicas sobre el derecho al cuidado para personas privadas de la libertad, con el fin de identificar buenas prácticas y aprendizajes que orienten el contenido de las obligaciones estatales definidas por este tribunal. La cuarta y última sección, contiene las principales recomendaciones que realizamos las organizaciones firmantes a la Corte IDH en relación con esta Opinión Consultiva.

## **Tabla de contenido**

<b>I. Reflexiones sobre la importancia de considerar a las mujeres privadas de la libertad para definir el contenido y alcance del derecho al cuidado</b>	<b>3</b>
a) La invisibilización del cuidado de las mujeres en los sistemas penitenciarios	4
b) La política de drogas como un agravante al deterioro del modelo de cuidado	6
<b>II. Violaciones al derecho al cuidado de mujeres privadas de la libertad y que se relacionan con el sistema penitenciario</b>	<b>8</b>
a) Mujeres de la diversidad sexual y de género privadas de la libertad	8
b) Mujeres en detención preventiva	9
c) Mujeres en arresto domiciliario	10
d) Mujeres familiares de personas privadas de la libertad	12
<b>III. Experiencias de medidas específicas para el respeto, promoción y garantía del derecho al cuidado para personas privadas de la libertad en América Latina</b>	<b>14</b>
a) El papel del cuidado en las normas penitenciarias y de ejecución penal en México	15
b) Política de residencias familiares al interior de centros penitenciarios de México	16
c) Los Principios De Bogotá, una propuesta desde la sociedad civil	17
d) Ley de utilidad pública para mujeres cabeza de familia en Colombia	18
<b>IV. Recomendaciones específicas a la Corte IDH sobre las obligaciones de los Estados parte del SIDH</b>	<b>19</b>

## I. Reflexiones sobre la importancia de considerar a las mujeres privadas de la libertad para definir el contenido y alcance del derecho al cuidado

1. El sistema de género impone un orden jerárquico y, por ende, desigual entre las personas respecto a su posición dentro la matriz sexo/género, lo que ha establecido y naturalizado un orden de desigualdad en contra de las mujeres y las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas. Una de las situaciones donde se evidencia esta desigualdad es la distribución de los trabajos de cuidado.
2. La CEPAL, en su documento pionero *La sociedad del cuidado*, definió que el cuidado es el conjunto de prácticas de reproducción social, que tiene como función la provisión y sostenibilidad del bienestar.<sup>1</sup> El trabajo de cuidado es experimentado cada día a través de las labores realizadas para satisfacer las necesidades de bienestar que tienen distintos integrantes de la sociedad,<sup>2</sup> dentro de las que se encuentran cocinar y limpiar, o bien dar de comer, bañar, transportar, acompañar el estudio o estar pendiente de personas que requieren de mayor atención, como son las infancias, adolescentes, personas adultas mayores, con enfermedades o en condición de discapacidad.<sup>3</sup> El cuidado no solo incluye las prácticas enmarcadas en la maternidad o paternidad, sino a todas las acciones de preservación y sostenimiento de la vida a familiares,<sup>4</sup> comunidad, al territorio y la persona misma, así como de transmisión de saberes y valores culturales.<sup>5</sup>
3. Ahora bien, las normas sociales del sistema de género, en conjunto con el deficiente modelo de cuidado por parte de los Estados, han impuesto a las mujeres una mayor carga en las labores de cuidado. Según datos recolectados por la CEPAL previo a la pandemia por COVID-19, entre todos los países de América Latina se reporta una dedicación de 8.417 millones de horas semanales al trabajo doméstico o al cuidado no remunerado; de este total de horas semanales, el 70% es asumido por mujeres. Dicha cifra representa para

---

<sup>1</sup> CEPAL, *La sociedad del cuidado: Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género*, 2022, p. 23, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e3fd981b-467e-4659-a977-86d51798e0dc/content>

<sup>2</sup> En seguimiento a los principios de igualdad y no discriminación que rigen el trabajo de nuestras organizaciones, utilizamos en el presente documento una propuesta del lenguaje incluyente y no violento. Esto incluye hacer uso de sustantivos con género neutro (“integrantes del hogar”, “familiares”, “infancias”) y mencionar la existencia de personas no binarias y género no conforme en los listados (por ejemplo, al decir “hijas, hijos e hijes”). Asimismo, evitamos usar términos y expresiones discriminantes por razones de género, raza, clase, discapacidad, entre otras, así como aquellas que han funcionado a lo largo de la historia para estigmatizar población usuaria de drogas y personas en conflicto con la ley.

<sup>3</sup> Dávila, María Ximena, *et al.*, *Renta básica feminista: De la utopía a la necesidad urgente*, Dejusticia, 2022, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/04/Docs78-RentaBa%CC%81sicaFeminista.pdf>

<sup>4</sup> En el presente documento utilizamos el término familia en su noción extensa, como aquella entidad social basada en necesidades y actividades humanas vinculadas a la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana, que está constituida por personas con relaciones de parentesco, parentalidad y afinidad. Con ello, reconocemos a todas las diversas estructuras familiares (nucleares, extensas y compuestas, así como biparentales, monoparentales y sin hijos); en particular, a la “familia social”, que son el grupo de personas sin parentesco pero con relaciones de afinidad y que cumplen los roles esperados dentro de la familia. Véase en ONU Mujeres, *Familias en un mundo cambiante*, 2019, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-es.pdf> y Procuraduría General de la República, *Protocolo Nacional de Actuación LGBTI*, 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/383250/Protocolo\\_LGBTI\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/383250/Protocolo_LGBTI_.pdf)

<sup>5</sup> OIL, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un future con trabajo decente*, 2019, p. 51, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_737394.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737394.pdf)

cada mujer entre 22 y 42 horas semanales, tres veces más tiempo en comparación con los hombres.<sup>6</sup> La situación se agrava al considerar que los hogares en América Latina están conformados un 17.2% por estructuras familiares monoparentales femeninas, así como que las mujeres tienen una mayor probabilidad de vivir en condiciones de pobreza.<sup>7</sup> Esta distribución desigual del trabajo de cuidado que recae principalmente en las mujeres, además de ser injusta, conlleva a que se enfrenten situaciones de violencia, precariedad y discriminación.

4. A pesar de existir un consenso sobre lo anterior, las discusiones actuales no toman en cuenta las experiencias ni necesidades particulares de las mujeres privadas de la libertad, así como todas aquellas que enfrentan e interactúan con los sistemas penitenciarios.

*a) La invisibilización del cuidado de las mujeres en los sistemas penitenciarios*

5. Los sistemas penitenciarios son espacios de reproducción y perpetuación de la desigualdad de género, por lo cual desconocen las responsabilidades de cuidado que tienen las mujeres que están privadas de la libertad con otras personas y con ellas mismas. Lo anterior sucede porque dichos sistemas están diseñados para retirar a las personas de sus entornos sociales sin consideración de los compromisos y responsabilidades que ellas tienen y/o asumen. Así pues, las mujeres privadas de la libertad mantienen la misma sobrecarga de cuidado que tenían en libertad, que se complejiza al deber ser resuelta a distancia y con poco o nulo acceso a canales de comunicación con el exterior. La responsabilidad del cuidado se agudiza porque dicha labor está acompañada de necesidades económicas que no cesan con la vida intramuros. Por el contrario, esas necesidades se agravan por las reducidas y mal pagadas opciones laborales disponibles, que carecen de prestaciones de seguridad social, dentro de prisión.
6. La prisión, además de obstaculizar que las mujeres no puedan ejercer las responsabilidades de cuidado con otras personas, impide el derecho a cuidarse a sí misma. Esto ocurre porque, como demuestran múltiples estudios desde visiones feministas y estructuralistas, los sistemas penitenciarios están diseñados para excluir grupos sociales, no proveen acceso a servicios básicos, operan con altas tasas de hacinamiento y reproducen en su interior lógicas de extractivismo del cuidado.<sup>8</sup> Destacamos esta última característica, pues, las labores de reproducción social dentro de la cárcel es un recurso mercantilizable regulado por jerarquías con base en la raza, clase, orientación sexual y otras categorías sociales<sup>9</sup>. En otras palabras, los actos de cuidado, como es cocinar o limpiar, dentro de prisión son servicios que ciertas mujeres, usualmente aquellas racializadas y que, a causa del abandono social o provenir de contextos precarios, carecen de recursos propios para subsistir, intercambian por bienes o protección con otras internas que tienen un acceso mayor a recursos. Así pues, las personas privadas de la libertad no se encuentran en condiciones

---

<sup>6</sup> CEPAL, *La sociedad del cuidado*, op. cit.

<sup>7</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, 2022, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ca376cf-edd4-4815-b392-b2a1f80ae05a/content>, y *La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010*, 2014, p. 12, <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36717>

<sup>8</sup> Davis, Angela, *Are prison obsolete?*, Seven Stories Press, 2006; Wacquant, Loïc, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, 2009, y CIDH, *Mujeres privadas de la libertad*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 91/23, 8 de marzo de 2023.

<sup>9</sup> Véase en CEPAL, *La sociedad del cuidado*, op. cit., p. 44.

para tomar decisiones libres e informadas sobre su salud (física y mental) ni sus aspiraciones para que se desarrollen de acuerdo con su proyecto de vida.

7. Los sistemas penitenciarios tampoco contemplan acciones para solventar las necesidades de cuidado a las personas que dependen de las mujeres privadas de la libertad, por lo que las primeras enfrentan una precarización social.<sup>10</sup> En la mayoría de los casos, las personas cuyo cuidado depende de las mujeres privadas de la libertad se exponen a situaciones de abandono y violencia, lo que puede llevar al deterioro de su salud y condiciones básicas de vida.<sup>11</sup> Particularmente, las infancias y adolescencias que tienen a sus madres en reclusión se enfrentan a una mayor pobreza, afectaciones a su educación, problemas de salud física y mental, estigmatización y discriminación. Esta situación también puede llevar a sobrecarga de otras mujeres como sus madres o familiares de las mujeres privadas de la libertad.
8. Los impactos negativos sobre los cuidados persisten una vez que las mujeres regresan a la libertad. Las mujeres que han salido de prisión, o están dando cumplimiento a medidas alternativas a la prisión, enfrentan múltiples barreras para conseguir empleo en condiciones dignas y satisfacer sus necesidades y las de sus familias, a causa del estigma que implica haber entrado en conflicto con la ley y la falta de políticas públicas en materia de reinserción social.<sup>12</sup> Por ejemplo, el acceso al mercado formal del trabajo se dificulta por la discriminación en contra de la población exreclusa —que, en la mayoría de los casos, se materializa en la petición y revisión de los antecedentes penales—, las brechas de conocimientos que conlleva la privación de la libertad, lo que implica a su vez obstáculos para acceder a políticas de cuidados, como son las estancias infantiles, licencias por parentesco y servicios de salud, para ellas y sus dependientes. Además, los sistemas financieros niegan la apertura de cuentas bancarias y el acceso a préstamos para emprendimientos a dichas mujeres, obstruyendo su proceso hacia la autonomía económica y el bienestar de sus familias.
9. Los gobiernos de la región no cuentan con políticas de reinserción social y postpenitenciarias que atiendan las experiencias de las mujeres que ejercen labores de cuidado.<sup>13</sup> Por ejemplo, la formación que se ofrece al interior de las prisiones no brinda herramientas que aporte a la autonomía, pues los talleres y capacitaciones están limitados a oficios relacionados con labores domésticas, usualmente no remunerados o mal pagados. Los gobiernos tampoco ofrecen programas de preparación para las mujeres privadas de la libertad y sus familiares que brinden herramientas psicosociales y educativas con miras a la salida en libertad con el objetivo de generar condiciones dignas para afrontar los cambios en la vida propia, familiar y social. Esta falta de acompañamiento ubica a las personas en situaciones de riesgo, tal como que las mujeres salgan de prisión sin tener

---

<sup>10</sup> Uprimny, Rodrigo *et al.*, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia*, Dejusticia y WOLA, 2016, [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_834.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf)

<sup>11</sup> WOLA, IDPC, Dejusticia, y CIM, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en las Américas: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*, 2015, p. 50, [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-WomenDrugsIncarceration-Spanish\\_WEB.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-WomenDrugsIncarceration-Spanish_WEB.pdf)

<sup>12</sup> Corporación Humanas, *Situación que atraviesa las mujeres que estuvieron en prisión*, 2021, p. 4, <https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2021/06/Mujeres-al-salir-de-prision.pdf>

<sup>13</sup> CIDH, *Mujeres privadas de la libertad*, *op. cit.*, pp. 135-139.

donde vivir o llegar a espacios en donde fueron agredidas por familiares, parejas o exparejas.

10. Además, a las mujeres que han salido de prisión se les imponen estándares morales más altos en comparación con los hombres que pasaron por el sistema penitenciario. Ellas son sancionadas por incumplir con sus roles convencionales de género, por lo que son consideradas “malas madres”. Esta discriminación se traduce en que sea más complicado para ellas recuperar la custodia de sus hijos, hijas e hijos después de salir de prisión.<sup>14</sup> En consecuencia, el paso por el sistema penitenciario agudiza las condiciones de vulnerabilidad para ejercer plenamente el derecho al cuidado.

*b) La política de drogas como un agravante al deterioro del modelo de cuidado*

11. La situación de las mujeres en los sistemas penitenciarios está profundamente conectada con las políticas de drogas en la región.
12. Los Estados parte del SIDH enfrentan una grave crisis de derechos humanos debido al modelo fallido de políticas de drogas basado en el prohibicionismo y que está sostenido en el uso de las fuerzas armadas para su regulación. Este modelo vigente no ha logrado dismantelar las organizaciones criminales; en cambio, ha sido capaz de establecer leyes punitivistas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, que son quienes ocupan los eslabones más bajos del mercado de las drogas. Por ende, las mujeres están siendo encarceladas por delitos relacionados con drogas a un ritmo alarmante, en comparación con sus pares varones.<sup>15</sup> Hemos documentado que la proporción de mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas es mayor al 35% de la población femenina total en prisiones en la mayoría de los países de América Latina.<sup>16</sup>
13. Las mujeres encarceladas por delitos de drogas son una población que tiene en promedio bajos niveles de escolaridad, lo que conduce a escasas oportunidades laborales en condiciones dignas.<sup>17</sup> También ellas provienen a menudo de entornos propicios para el involucramiento en actividades ilícitas, por lo que no cuentan con los medios para generar alternativas en sus proyectos de vida.<sup>18</sup> A lo anterior se le suma que muchas de estas mujeres enfrentan discriminación y falta de acceso a servicios a causa de la exclusión social por pertenecer a pueblos indígenas y minorías étnicas o tener una identidad sexogenérica no hegemónica.
14. Tal como señalamos anteriormente, las mujeres son quienes generalmente tienen a cargo las responsabilidades de cuidado, a menudo en hogares monoparentales, y enfrentan

---

<sup>14</sup> Youngers, Coletta et al., *Mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas en América Latina: Lo que los números evidencian*, WOLA, 2020, p. 36, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/Final-Spanish-Women-Behind-Bars-Report.pdf>

<sup>15</sup> WOLA, IDPC, Dejusticia, y CIM, *op. cit.*

<sup>16</sup> Youngers, Coletta et al., *op. cit.*, p. 14.

<sup>17</sup> Giacomello, Corina, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, IDPC, 2013, p. 32, <https://idpc.net/es/publications/2013/11/mujeres-delitos-de-drogas-y-sistemas-penitenciarios-en-america-latina>

<sup>18</sup> WOLA, IDPC, Dejusticia, y CIM, *op. cit.*, p. 10.

escenarios de marginalización social. A dicha situación se suma la alta informalidad del mercado laboral y escasas opciones de ingreso por lo que los mercados ilegales de drogas son fuentes de ingreso viables y atractivos para que las mujeres cubran sus responsabilidades económicas en el hogar. Así, la motivación misma de proveer condiciones mínimas para sus familias, se vuelve un factor para el involucramiento en delitos por supervivencia, y en consecuencia, en el encarcelamiento

15. Adicionalmente, identificamos que las mujeres encarceladas por delitos de drogas han sufrido de diferentes expresiones de violencia de género, por lo que su ingreso a las estructuras del tráfico de drogas forma parte del continuo de dicha violencia. Los relatos de algunas mujeres evidencian que su involucramiento fue a causa de la coacción por parte de su pareja o familiares cercanos, cuyos vínculos sentimentales se caracterizan por estar fundados en estereotipos de género.<sup>19</sup> Si consideramos que los hombres que están siendo cuidados por estas mujeres son quienes las presionan u obligan a realizar actos delictivos, se infiere que las mujeres que han cometido delitos relacionados con drogas enfrentaron asimetrías en las responsabilidades y relaciones socioafectivas (en otras palabras, extractivismo del cuidado) que degradaron progresivamente su vida.
16. La falta de políticas en materia de reinserción social, los estigmas sociales en contra de las mujeres en conflicto con la ley y las largas penas que suelen imponer por cometer delitos relacionados con drogas traen obstáculos a la vida digna de las personas después de su reclusión. Así, los efectos del encarcelamiento sobre las mujeres tras cumplir con su sentencia privativa de la libertad son una reiteración de las vulnerabilidades que las pueden llevar a involucrarse en el mercado de las drogas.
17. Por lo anteriormente mencionado, concluimos que las mujeres que se relacionan con el sistema penitenciario están en una situación de desprotección al derecho al cuidado, a causa de que las prisiones no ofrecen medidas para ejercer las responsabilidades de reproducción social hacia otras personas y para ellas mismas. Esto impone una carga adicional y desproporcionada a dichas mujeres que, debido a los roles de género y falencias del modelo de cuidado, son las cuidadoras principales de infancias, adolescencias, personas adultas mayores y personas con discapacidad o enfermedades crónico-degenerativas, quienes a su vez enfrentan impactos negativos en su bienestar y pleno ejercicio de sus derechos humanos. Las afectaciones al cuidado permanecen después de salir de prisión por los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al empleo y servicios básicos, debido al estigma y la falta de políticas de reinserción social.
18. Considerando el contexto de encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con drogas, también concluimos que las mujeres en situación de marginalización social, resultado de la intersección de diversas experiencias e identidades, se ven orilladas a emprender acciones de alto riesgo de criminalización para resolver sus responsabilidades de cuidado. Aunque es cierto que una redistribución de las cargas de cuidado sería insuficiente para reducir los riesgos que enfrentan las mujeres empobrecidas y racializadas de hacer parte de las redes de tráfico, es importante que la Corte IDH reconozca que los esfuerzos de las mujeres –y, particularmente, aquellas en situación de pobreza y víctimas de violencia de género, así como provenientes de pueblos indígenas y minorías étnicas– por armonizar las labores de cuidado con la necesidad de tener un ingreso, en un contexto

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 3 y 8.

con un fallido modelo de cuidados, generan condiciones que las pueden llevar a implicarse en redes de tráfico de drogas.

19. Por tales motivos, proponemos a la Corte IDH que declare que las mujeres privadas de la libertad, mujeres que han salido de prisión, mujeres familiares y el resto de aquellas que se relacionan con el sistema penitenciario viven una situación de discriminación estructural. Esto atiende a los criterios que ha sentado este tribunal en su jurisprudencia,<sup>20</sup> cuando ocurre (i) hacia una población por su condición jurídica, económica y de género; (ii) en un contexto de discriminación y exclusión histórica en contra de las personas que se encuentran en conflicto con la ley; (iii) en donde la vulneración es generalizable en todos los centros penitenciarios de los Estados parte de la SIDH, y (iv), a pesar del papel del Estado de asegurar el bienestar de las personas bajo su custodia, depende de la ineficaz y nula respuesta del Estado para atender las necesidades de las mujeres para cuidar a otras personas y a ellas mismas, tanto en sus políticas en materia de justicia penal, de cuidado y de política de drogas.

## **II. Violaciones al derecho al cuidado de mujeres privadas de la libertad y que se relacionan con el sistema penitenciario**

20. En el apartado anterior expusimos las razones por las cuales el derecho al cuidado de las mujeres en los sistemas penitenciarios está siendo vulnerado. Sus experiencias son diversas porque dependen de sus características y de las modalidades que adquiere su interacción con el sistema penal. Por ende, expondremos los obstáculos al cuidado que tienen diferentes subgrupos de mujeres que se relacionan con los sistemas penitenciarios. Estos son: (i) mujeres de la diversidad sexual y de género privadas de la libertad, (ii) mujeres en detención preventiva, (iii) mujeres en arresto domiciliario, y (iv) mujeres familiares de personas privadas de la libertad.

### *a) Mujeres de la diversidad sexual y de género privadas de la libertad*

21. Las organizaciones firmantes hemos identificado que las mujeres lesbianas, bisexuales y trans\*, así como personas no binaries, agénero y con género fluido, en reclusión experimentan discriminación que se traduce en una invisibilización de sus responsabilidades de cuidado. En particular, se suele inferiorizar o negar los compromisos de cuidado y relaciones socioafectivas que tienen las mujeres trans\* y mujeres lesbianas hacia infancias y adolescencias con base en prejuicios. Esto exacerba los obstáculos que ellas tienen para gestionar y organizar las tareas de cuidado para las personas bajo su responsabilidad en libertad. Cabe aclarar que una situación similar sucede en el caso de hombres trans y personas no binaries con capacidad de gestar que se encuentran en centros de reclusión femeninos.

---

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus Familiares vs. Brasil (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Serie C No. 407, 15 de julio de 2020, p. 65. Véase también en *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Serie C No. 308, 20 de octubre de 2016.

22. En el caso de las mujeres trans\* que se encuentran en centros de reclusión para hombres, múltiples investigaciones señalan que las prácticas de cuidado realizadas por dichas mujeres hacia los hombres en reclusión están atravesadas por lógicas de explotación y violencia comunitaria y de pareja, que son invisibilizadas por las autoridades carcelarias.<sup>21</sup> Lo anterior se agrava por el uso desproporcionado de sanciones disciplinarias contra la población trans\* y las barreras institucionales para vivir de manera digna su identidad, que incluye la imposibilidad de continuar o acceder a tratamientos quirúrgicos-hormonales de reafirmación del género y/o retrovirales en caso de vivir con VIH, u objetos que ellas requieren para el cuidado personal (desde maquillaje hasta medicamentos).<sup>22</sup> Esta situación impide que las mujeres trans\* puedan destinar recursos para el autocuidado, conllevando al deterioro progresivo de la salud mental y resultando en un número alarmante de intentos de suicidio por parte de esta población en las cárceles de la región.<sup>23</sup>

*b) Mujeres en detención preventiva*

23. En América Latina, la población privada de la libertad en prisión preventiva se ha incrementado en las últimas dos décadas. La situación es aún más grave en el caso de las mujeres. Por ejemplo, en 2017 más de la mitad de las mujeres encarceladas no habían sido sentenciadas, y muchas de ellas esperan durante años para obtener su condena, en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay.<sup>24</sup> Este aumento es aún más pronunciado en el caso de las mujeres que son acusadas de delitos relacionados con drogas. En Perú, Ecuador, Argentina, Bolivia y Chile, cerca de la mitad de las mujeres en situación de prisión preventiva lo están por delitos relacionados con drogas. Este hecho demuestra que la prisión preventiva no es el último recurso al que se acude, sino que constituye una práctica común en los sistemas de justicia de la región.<sup>25</sup>

24. La detención preventiva también afecta de manera diferenciada a aquellas mujeres por sus respectivas interseccionalidades. Hemos identificado que aquellas personas que viven exclusión económica tienen mayores probabilidades de ser puestas en prisión preventiva porque no pueden costear su defensa legal y a “menudo no pueden brindar pruebas de residencia permanente, empleo e ingreso las cuales pueden ser requeridas cuando los tribunales determinan la liberación de la persona acusada de acuerdo a sus lazos en la comunidad”.<sup>26</sup> Además, observamos que en países, como Chile, Colombia y Perú, más del 50% de las mujeres extranjeras privadas de la libertad están en prisión preventiva.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Colombia Diversa, *Del amor y otras condenas: Personas LGBT en las cárceles de Colombia*, 2014, <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-personas-LGBT-en-carceles-de-colombia-2013-2014.pdf> y García Castro, Teresa y Santos, María (coords.), *Mujeres Trans privadas de la libertad: La invisibilidad tras los muros*, WOLA, 2020, [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Mujeres-trans-privadas-de-libertad.-La-invisibilidad-tras-los-muros\\_Final-8.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Mujeres-trans-privadas-de-libertad.-La-invisibilidad-tras-los-muros_Final-8.pdf), y Constant, Chloé, *Mujeres trans\*, violencia y cárceles*, FLACSO, 2022.

<sup>22</sup> García Castro, Teresa y Santos, María, *op. cit.*, p. 13.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> García Castro, Teresa, *Prisión preventiva en América Latina: El impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas*, WOLA, 2019, p. 7, [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina\\_Junio-2019.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina_Junio-2019.pdf)

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Youngers, Coletta *et al.*, *op. cit.*, p. 20.

25. La prisión preventiva tiene consecuencias adversas para las mujeres. Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (en adelante, Reglas de Bangkok) han reconocido el “riesgo especial de maltrato que afrontan las mujeres en prisión preventiva”.<sup>28</sup> También han reconocido la importancia de que, al decidir medidas previas al juicio, se tengan en cuenta si se trata de una mujer embarazada o si es una persona que es responsable primaria o única de cuidados de otra persona.<sup>29</sup> En términos del derecho al cuidado, la detención preventiva de las mujeres provoca, incluso por periodos cortos de tiempo, una ruptura grande de los núcleos familiares. De igual manera, este debilitamiento de las redes de protección social afecta a las personas dependientes de dichas mujeres, al quedar expuestas a situaciones de abandono y marginalización.<sup>30</sup>

*c) Mujeres en arresto domiciliario*

26. El arresto domiciliario aparece como una alternativa ideal a las condiciones de alojamientos en centros penitenciarios o comisarías, así como para prevenir la vulneración de derechos que sufren las mujeres en reclusión.<sup>31</sup> Incluso, esta medida ha ganado popularidad en los últimos años. Por ejemplo, se aumentó considerablemente la posibilidad para las mujeres de cumplir la pena o esperar un juicio en su domicilio en algunos países de la región, como Argentina, a partir de la pandemia por COVID-19.<sup>32</sup> La realidad demuestra que el aumento considerable de la posibilidad para que las mujeres puedan cumplir la pena o esperar el juicio en su domicilio no soluciona todas las restricciones que impone el sistema penitenciario para que las mujeres tengan garantía del derecho al cuidado.

27. Esta figura jurídica es recomendada por diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos para las mujeres en conflicto con la ley con la intención de evitar vulneraciones sobre ellas y sus familias, así como está dirigida al amparo de las hijas, hijos e hijes de ellas, entendiendo que no deben permanecer alejadas de sus madres.<sup>33</sup> La legislación de muchos países de América Latina prevé la posibilidad de acordar el arresto domiciliario como alternativa a la prisión provisional para las mujeres<sup>34</sup> y, al igual que sucede con los instrumentos internacionales, uno de los fundamentos de ellos es permitir que las mujeres puedan cumplir con su rol de cuidadoras.<sup>35</sup> Este supuesto da a entender que el arresto domiciliario de las mujeres, como alternativa al encarcelamiento, confirma la feminización de las responsabilidades de cuidado.

---

<sup>28</sup> Regla 56.

<sup>29</sup> Regla 57.

<sup>30</sup> García Castro, Teresa, *op. cit.*, p. 11.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>32</sup> Ministerio de Justicia y Derecho, “Acceso a derechos para mujeres con arresto domiciliario”, 8 de septiembre de 2022, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acceso-derechos-para-mujeres-con-arresto-domiciliario>

<sup>33</sup> Véase en Reglas de Bangkok en [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf), Reglas Nelson Mandela en [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf) y Reglas de Tokio, [https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_es\\_part\\_01\\_03.pdf](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_01_03.pdf)

<sup>34</sup> Giacomello, Corina y García Castro, Teresa, *Presas en casa: Mujeres en arresto domiciliario en América Latina*, 2020, p. 9, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/07/Presas-en-Casa.pdf>

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p. 3.

28. Además de este efecto discursivo, las organizaciones firmantes hemos detectado una serie de vulneraciones a derechos durante su implementación; especialmente, debido a las condiciones bajo las cuales están sujetas las mujeres en arresto domiciliario suelen ser tan estrictas que no pueden trabajar, cumplir con sus responsabilidades como madres o cuidadoras o, incluso, ir al médico cuando sea necesario.
29. En primer lugar, la decisión de las personas operadores de justicia de otorgar el arresto domiciliario suele basarse en los roles convencionales de género. Por ejemplo, los estereotipos de “la buena” y “la mala” madre inciden en la idea de que una mujer acusada de un delito o que consume drogas no puede cuidar a sus hijos, o que representa un riesgo para ellos y estos prejuicios son usados como fundamentos para no otorgar la medida alternativa”.<sup>36</sup> En su lugar, la medida alternativa al encarcelamiento debe ser otorgada a las mujeres con responsabilidades de cuidado siempre y cuando se priorice el interés superior de sus dependientes, a partir de un estudio caso por caso.<sup>37</sup> Además, esto debe evaluar si dicha medida puede tener efectos indeseados en la persona; en especial, quienes fueron víctimas de violencia basada en género. Por ejemplo, a veces las mujeres en arresto domiciliario se encuentran enclaustradas en su casa junto con sus agresores y sin opciones para solicitar ayuda. A causa de ello, resulta clave que las autoridades analicen la situación familiar al momento de decidir sobre las condiciones de la detención domiciliaria.
30. En segundo lugar, este tipo de detención complejiza y aumenta desproporcionadamente las labores de cuidado que tienen las mujeres y sus familiares. Incluso, afirmamos que el arresto domiciliario limita las posibilidades de garantizar una vida digna para ellas y las personas bajo su cuidado, sobre todo en el caso de las mujeres cabeza de hogar. Esto representa una contradicción de la medida alternativa, pues el arresto que pretende apoyar a las responsabilidades de cuidado agrava la situación de vulnerabilidad y afecta la posibilidad de cumplir con dichas tareas.
31. La sobrecarga de los trabajos de cuidado en el arresto domiciliario ocurre por los obstáculos y restricciones que se agregan a la vida en el espacio doméstico. En parte, se debe a la falta de políticas de acompañamiento a las mujeres beneficiarias de esta medida, tal como la inexistencia de ofertas de trabajos o cualquier otra manutención económica, que profundiza la situación de pobreza y complejiza realizar las tareas de cuidado en escenarios de precariedad. También la falta de regulación a la movilidad, que recae en limitaciones desproporcionadas sobre el tránsito, impone retos para que ellas puedan atender trámites burocráticos o problemas de su salud y la de sus dependientes, así como gestionar las actividades cotidianas que ocurren fuera del hogar. Por ejemplo, cuando las mujeres no pueden salir de su casa debido al arresto domiciliario se puede afectar la tarea de cuidado de llevar a los niños, niñas y niños a la escuela, lo que pone en riesgo su permanencia en las instituciones educativas y vulnera su derecho a la educación.
32. Por último, el arresto domiciliario suele ser accesorio de otras medidas coercitivas de vigilancia que pueden ser contraproducentes para las mujeres. Algunas medidas frecuentes que ordenan en conjunto son el monitoreo electrónico (con GPS), supervisiones presenciales o telefónicas por parte de instituciones de justicia, o la presentación periódica

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 22.

ante la autoridad. Éstas imponen retos adicionales para adecuar el tiempo para cumplir con sus responsabilidades de cuidado y conllevan a gastos adicionales, tal como la renta del aparato de monitoreo electrónico, que terminan excluyendo a las mujeres en situación de pobreza.<sup>38</sup>

33. Destacamos que, frente a dicha situación, las redes de mujeres y los acompañamientos brindados por organizaciones sociales han ofrecido un espacio de contención ante el vacío estatal que viven las mujeres en arresto domiciliario. En muchas ocasiones, estas redes son las que cuidan a las mujeres en arresto domiciliario para que éstas puedan cumplir con su derecho a cuidar.

*d) Mujeres familiares de personas privadas de la libertad*

34. Si bien las secciones anteriores se han enfocado en las mujeres que se encuentran en reclusión o sujetas a una medida alternativa a la privación, las organizaciones firmantes buscamos resaltar la situación de vulneración de derechos (entre ellos, del derecho al cuidado) de las mujeres familiares de personas privadas de la libertad a nivel de la región de América Latina y el Caribe.
35. La cárcel es una institución total,<sup>39</sup> en la cual los Estados tienen la obligación de cubrir los servicios y todas aquellas necesidades de las personas en reclusión. En otros términos, la institución penitenciaria debe asumir el cuidado de las personas que se encuentran privadas de la libertad. Sin embargo, la realidad en los sistemas penitenciarios de América Latina demuestra que dichas tareas esenciales son trasladadas a las familias de manera arbitraria, unilateral y sin consideración de sus contextos.
36. Las mujeres, a causa de los roles convencionales de género, son quienes asumen la carga principal de cuidado dentro de las estructuras familiares. Por esta razón, el encarcelamiento de una persona exagera las responsabilidades de cuidado, así como refuerza los roles de género, de las mujeres con quienes mantienen vínculos socioafectivos.<sup>40</sup> Ellas, además de realizar las tareas de la organización del hogar y el cuidado de las personas a su cargo, deben ocuparse a tiempo completo del bienestar de su familiar en reclusión. Esto implica asegurar la subsistencia de la persona privada de la libertad e, incluso, encargarse de los trámites judiciales y dar seguimiento al proceso penal
37. El papel de las mujeres en el cuidado de sus familiares en prisión es innegable. Ello se evidencia cuando se observa las filas afuera de centros penitenciarios que están conformadas, en su mayoría, de mujeres que hacen visita, llevan paquetes o noticias del exterior. No obstante, estas mujeres familiares son invisibles para los sistemas de justicia y penitenciarios.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>39</sup> El concepto “institución total” fue propuesta por el sociólogo Erving Goffman para describir a aquella institución que “absorbe parte del tiempo y del interés de sus miembros y les proporciona en cierto modo un mundo propio”. (Véase en Goffman, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales*, 2001, p. 17). Este ha sido útil para describir a los centros penitenciarios, en donde todos los aspectos de la vida están sujetos a una autoridad.

<sup>40</sup> RIMUF, *El impacto de la cárcel en las mujeres familiares y las afectaciones a sus derechos humanos*, 2022, <https://rimuf.org/wp-content/uploads/2022/11/Informe-final-1-comprimido.pdf>

38. Como documentó la Red Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad (RIMUF),<sup>41</sup> las mujeres familiares suelen no tener trabajos remunerados, por lo cual se ven en la necesidad de acceder a uno a partir de la detención del familiar y convertirse en el sostén económico del hogar.<sup>42</sup> Muchas veces dichos trabajos son mal remunerados, con extensas jornadas y con pocos o nulos derechos laborales. Así, ellas viven una triple jornada laboral, ya que deben encargarse de generar ingresos, de las labores domésticas y el cuidado de la persona en reclusión, a la vez que hacen compatible todas esas actividades y cumplen con las exigencias de los sistemas penitenciarios. En consecuencia, las mujeres familiares acuden al cuidado de otro en detrimento a su propio cuidado y salud.<sup>43</sup> Además de la sobrecarga en las responsabilidades de cuidado, señalamos que las mujeres familiares viven graves violaciones de derechos humanos en distintos momentos de su relación con los sistemas penitenciarios.
39. Reconocemos que las personas familiares de mujeres y hombres en reclusión enfrentan una transformación a su proyecto de vida desde el primer momento. Ellas deben adquirir conocimiento jurídico sin acompañamiento apropiado de defensores públicos, modificar sus rutinas de acuerdo con los horarios del sistema penitenciario y hacer erogaciones importantes de recursos a costa de otras necesidades para la defensa o seguimiento de los procesos penales. Todo lo anterior en un contexto de incertidumbre, angustia y miedo.
40. Las personas familiares de las personas privadas de la libertad también deben asumir las tareas informativas entre los centros penitenciarios con el exterior, que deben resolverse a través de mecanismos no convencionales y no oficiales de comunicación. Como ocurrió durante la emergencia sanitaria por COVID-19, eran las mujeres familiares quienes transmitían las noticias y recomendaciones de protección a causa de la inacción de las autoridades carcelarias.
41. Ahora bien, los canales de comunicación no oficiales que mantienen las familias también se vuelven los únicos medios que tienen las personas privadas de la libertad para dar alerta o denunciar hechos de violencia masiva dentro de las prisiones. Cuando esto ocurre, las familias se movilizan para exigir respuestas a las autoridades y denunciar la falta de información. Frente a eso, la respuesta habitual de los Estados es restringir el derecho a la protesta y ejercer actos de represión cruel, inhumana y degradante, como la ocurrida en Ecuador durante 2022, en donde familias y defensores de derechos humanos fueron víctimas de linchamientos mediáticos, amenazas contra la vida e integridad a través de redes sociales.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> RIMUF se fundó en el año 2021 con el objetivo de visibilizar los efectos de la cárcel en la vida de las familias, en especial, en la vida de las mujeres, enfatizando que, si bien hay matices en los diversos países, las vulneraciones en materia de DDHH que viven las familiares son muy similares, siendo siempre tratadas como sospechosas y recibiendo tratos violentos por parte de los sistemas penitenciarios. Para conocer más: [https://rimuf.org/quienes\\_somos/](https://rimuf.org/quienes_somos/)

<sup>42</sup> De las 188 mujeres encuestadas por RIMUF, el 65% afirma ser la principal fuente de ingresos del hogar; el 87% no llega a fin de mes; el 90% no recibe ayuda estatal. Véase en RIMUF, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>43</sup> El 82% de las mujeres encuestadas refieren que su estado de salud general empeoró a partir de la detención de su familiar. Por otra parte, el 85% afirma que su salud mental y emocional se deterioró con la irrupción del encarcelamiento. Sobre las causas, se menciona: ansiedad, angustia, estrés y preocupaciones por el bienestar de su familiar. Véase en RIMUF, *op. cit.*, pp. 57.

<sup>44</sup> CDH, *Panorama de los Derechos Humanos: Informe 2022*, 2022, <https://www.cdh.org.ec/informes/587-informe-cdh-2022.html>

42. Cuando visitan los centros penitenciarios, las mujeres familiares también son agredidas física, sexual y psicológicamente durante los cateos y filtros de control ejecutados de manera denigrante. Al interior, ellas enfrentan una vulneración a su derecho a la privacidad e intimidad debido a que las cárceles no tienen espacios físicos con condiciones dignas al momento de las visitas. Además, las mujeres familiares se vuelven víctimas propensas de extorsiones y amenazas, tanto por otras personas en reclusión como de agentes estatales, que puede conllevar a verse constreñidas a participar en actividades ilícitas.
43. Además, las mujeres familiares experimentan una violación de sus derechos cuando ocurre masacres carcelarias. Cuando estos hechos atroces suceden, ellas no reciben respuestas de las autoridades responsables y suelen enterarse de sus familiares por registros clandestinos que son difundidos ampliamente por las redes sociales. También ellas deben enfrentar la revictimización, tanto en el ámbito público y privado, por el fallecimiento de sus parientes en prisión.<sup>45</sup> Estas agresiones suelen estar basadas en razón de género, por lo que se critica su forma de crianza, condición moral e, inclusive, capacidad reproductiva. De igual manera, las infancias y adolescencias también enfrentan dichas experiencias de revictimización, a través de hechos de acoso escolar (*bullying*) y el menoscabo de su dignidad por amplia difusión de narrativas estigmatizantes sobre sus familiares. Además de que estos actos generan un daño moral a las personas y puede desencadenar en afectaciones de salud o barreras a servicios, constituyen un obstáculo al acceso a la justicia y reparación integral.
44. La política de drogas –y, en general, la política criminal– supone una carga de cuidado adicional para las mujeres de familiares que han ingresado a prisión debido a que son ellas las que acompañan, apoyan y velan por su bienestar. A partir de ello, establecemos el vínculo entre el derecho al cuidado y las personas que tienen familiares encarcelados. Por ende, concluimos que las fallas de los sistemas penitenciarios y las omisiones de los Estados ocasionan que las mujeres familiares que cuidan las personas privadas de la libertad vean afectados sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, derecho a la salud, derecho al autocuidado y acceso a garantías judiciales.

### **III. Experiencias de medidas específicas para el respeto, promoción y garantía del derecho al cuidado para personas privadas de la libertad en América Latina**

45. Las organizaciones firmantes han podido documentar experiencias en donde los Estados han respondido, con diferente grado de éxito, a los desafíos frente al derecho al cuidado que plantea el encarcelamiento de mujeres o de sus familiares. Consideramos que estas experiencias son valiosas para ejemplificar las obligaciones específicas y medidas diferenciadas que los Estados parte del SIDH deben implementar para el respeto, promoción y garantía del derecho al cuidado en el contexto penitenciario.
46. Este apartado está dividido en cuatro secciones. En la primera, exponemos las experiencias en normas penitenciarias en México que han planteado y ofrecido respuesta a las necesidades de cuidado de las mujeres privadas de la libertad y sus hijas, hijos e hijes. La segunda sección, describe la política de residencias familiares en centros penitenciarios de México, que ha sido fallida para promover la conciliación del cuidado y garantizar la

---

<sup>45</sup> RIMUF, *op. cit.*, p. 47.

vinculación familiar. Posteriormente, describimos en la siguiente sección los Principios de Bogotá, emitidos en 2022 por la RIMUF, que es una base construida desde la sociedad civil sobre las obligaciones y buenas prácticas sobre la protección de los DDHH de las mujeres familiares de personas en reclusión. En la última sección, relatamos la experiencia colombiana de la Ley de utilidad pública para mujeres cabeza de familia, promulgada en 2023.

a) *El papel del cuidado en las normas penitenciarias y de ejecución penal en México*

47. La Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), publicada en 2016, es el principal instrumento jurídico en México que regula la vida de las personas que se encuentran privadas de la libertad. De acuerdo con su artículo 1º, su objeto es “establecer las normas que habrán de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad impuestas...”.<sup>46</sup> Asimismo, ésta señala los derechos de las personas privadas de la libertad durante la ejecución de la pena, entre los cuales no es posible advertir la referencia al cuidado en ninguna de las dos dimensiones que lo comprenden (derecho y función).
48. Sobre la dimensión del cuidado como un derecho al que todas las personas deberían acceder, la LNEP sólo hace referencia al cuidado en términos del derecho a salud y medidas para garantizar la higiene de las personas privadas de la libertad. En relación con la segunda dimensión sobre el cuidado como función, dicha ley perpetúa la tradicional división sexual del trabajo porque establece derechos exclusivos a las mujeres privadas de la libertad en razón exclusiva a su papel de cuidado de infantes, ya sea que habiten ellas al interior de los centros penitenciarios<sup>47</sup> o que se encuentren al cuidado de otras personas fuera de estos establecimientos. A su vez, estos derechos reconocidos solo contemplan la salud, alimentación y educación de las hijas, hijos e hijes, por lo que limitan al mínimo las posibilidades de cuidado. Adicionalmente, la LNEP omite las responsabilidades de cuidados que tienen las mujeres privadas de la libertad hacia otros tipos de personas en situación de dependencia transitoria o permanente
49. En 2021, se publicó la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, que busca regular el funcionamiento de dichos establecimientos y ordenar la implementación de programas destinados a la reinserción social y familiar de las personas privadas de la libertad. A diferencia de la LNEP, dicha ley local establece que la edad límite para que las hijas, hijos e hijes estén con sus madres en los centros penitenciarios es de seis años, ofreciendo un criterio más amplio y progresivo.<sup>48</sup> De igual manera, la Ley de Centros Penitenciarios establece la obligación de la autoridad local de proveer los servicios de salud necesarios a las infancias, incluido servicios de pediatría.<sup>49</sup> Esto último ha permitido

---

<sup>46</sup> Art. 1 de Ley Nacional de Ejecución Penal, DOF 16 de junio de 2016 [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP\\_090518.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf)

<sup>47</sup> De acuerdo con el artículo 45 de la LNEP, los hijos, hijas e hijes de mujeres privadas de la libertad que hayan nacido durante el internamiento puede permanecer con ellas hasta los tres años, sólo en casos en que se tratara de infantes con discapacidades se puede solicitar la extensión del plazo.

<sup>48</sup> Art. 60 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la CDMX, 2 de septiembre de 2021, <https://congresocdmx.gob.mx/archivo-1b9b271277f39bdfdf0a89fe38ab82fce87abc8c.pdf>

<sup>49</sup> Art. 61.

que las niñas, niños y niñas que viven con sus madres en el Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla cuenten con acceso a una unidad médica de servicios de pediatría. Incluso, dentro del establecimiento penitenciario hay un centro de desarrollo infantil que ofrece servicios para el desarrollo integral biopsicosocial, incluyendo programas educativos, y, para 2023, atienden 18 niñas y 27 niños que viven con sus madres.

50. En 2023, se publicó el Reglamento de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México. Ésta redujo a los tres años la edad límite en que las infancias pueden permanecer con sus madres privadas de la libertad, a pesar de que su norma jurídica fuente indicaba que eran seis años. El error, además de provocar una situación de incertidumbre jurídica, trae consigo una inevitable afectación a la vida de dicho grupo etario.<sup>50</sup>
51. Ahora bien, el límite de edad que establece la LNEP y el Reglamento de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México es un estándar arbitrario y general que genera afectaciones sobre las infancias. Si bien es cierto que el espacio penitenciario está lejos de ser el ideal para el desarrollo de niñas, niños y niñas, la privación de cuidados por parte de quienes deben brindarlos de manera arbitraria por parte del Estado genera una serie de impactos negativos en su desarrollo. En seguimiento a los principios y derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño y lo mencionado por este tribunal en la Opinión Consultiva OC-29/22,<sup>51</sup> las autoridades judiciales (de manera inicial) y penitenciarias (con posterioridad) deben realizar un estudio caso por caso de las personas procesadas y sentenciadas que tienen a su cargo el cuidado primordial de niñas, niños y niñas, teniendo en consideración el interés superior de la niñez.

*b) Política de residencias familiares al interior de centros penitenciarios de México*

52. Dentro del sistema penitenciario mexicano, han existido diversas experiencias de políticas de residencias familiares al interior de los establecimientos, que permiten a las personas privadas de la libertad mantener los lazos socioafectivos, apoyar la vinculación familiar y, con ello, contribuir a su reinserción social.<sup>52</sup>
53. El caso más estudiado de la política de residencias familiares al interior de centros penitenciarios fue aquella implementada en el Complejo Penitenciario Islas Marías,<sup>53</sup> ubicado en el archipiélago de las Islas Marías en las costas del Pacífico mexicano que

---

<sup>50</sup> A la fecha, las organizaciones de la sociedad civil mexicana, entre ellas el Centro de Estudios y Acción para la Justicia Social (CEA Justicia Social) y el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), han presentado un recurso jurídico en contra de la invalidez de normas particulares del Reglamento de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

<sup>51</sup> Véase en la Convención sobre los Derechos del Niño, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> y Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-29/22 sobre Enfoques diferenciados respect a determinados grupos de personas privadas de la libertad*, 30 de mayo de 2022, Serie A No. 29, [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_29\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf)

<sup>52</sup> Reglamento del Complejo Penitenciario Islas Marías, DOF 30 de noviembre de 2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n359.pdf>

<sup>53</sup> En dicho complejo penitenciario solían estar reclusas las personas con penas privativas largas, aunque los criterios variaron a lo largo de los años.

funcionó hasta 2019.<sup>54</sup> La política era considerada como un estímulo a la buena conducta que podían solicitar las personas privadas de la libertad —en su mayoría, varones— mientras hayan sido clasificados como internos con un bajo nivel de seguridad y no eran acreedores a medidas disciplinarias. Además, se condicionaba a que la economía familiar se sostuviera exclusivamente de los ingresos que la persona interna podría generar dentro de la isla o que recibían del exterior, por lo que las tareas de cuidado seguían siendo resueltas por las mujeres. Aunque las autoridades penitenciarias ofrecían servicios mínimos para las familias (como educación y servicios de salud), se reportaba que estos se encontraban concentrados en las inmediaciones de los puertos y oficinas gubernamentales, dejando en desprotección a las familias que vivían en zonas remotas de las islas.<sup>55</sup>

54. Una segunda experiencia de residencias familiares ha ocurrido en los últimos años en el Centro de Reinserción Social de Tanivet, Oaxaca. A partir de 2017, se desarrollaron como parte de un modelo de reinserción social un programa de actividades productivas, entre ellas la ganadería y el cultivo, y residencias para mujeres con hijas e hijos.<sup>56</sup> Si bien las acciones podrían contribuir al cuidado de la tierra, autocuidado y cuidado de otras personas, éstas tienen condiciones materiales y de higiene deficientes y carecen de un plan de trabajo y seguimiento adecuado y que sea individualizado para cada mujer. Por estas razones, el mecanismo de supervisión penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos le ha asignado al Centro de Reinserción Social de Tanivet una calificación reprobatoria por años consecutivos.<sup>57</sup>

c) *Los Principios De Bogotá, una propuesta desde la sociedad civil*

55. En 2022, RIMUF elaboró el documento llamado *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de los Derechos de las Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad*, también conocidos como los Principios de Bogotá, con el fin de fijar estándares y deberes de protección a las familias de personas privadas de la libertad.<sup>58</sup> Estos fueron concebidos como una herramienta orientadora para el SIDH para garantizar medidas de protección integral y políticas públicas que reconozcan la magnitud de los efectos de la privación de la libertad en la vida de las familiares, especialmente en las mujeres, las infancias y adolescentes, enfatizando los derechos a igualdad y no discriminación, a la salud integral, a la protección del vínculo familiar, la perspectiva de género y diversidad y procurar que no existan más muertes bajo custodia.

---

<sup>54</sup> El Complejo Penitenciario Islas María fue “desincorporado” del Sistema Federal Penitenciario el 8 de marzo de 2019, por lo cual se hizo un traslado de 200 personas privadas de la libertad a otros CEFERESOS y el desalojo de 7 familias. Véase en “Islas Marías: la historia del centro penitenciario que pasará a ser un complejo artístico y cultural”, *Infobae*, 9 de abril de 2022, <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/04/09/islas-marias-la-historia-del-centro-penitenciario-que-pasara-a-ser-un-complejo-artistico-y-cultural/>

<sup>55</sup> Álvarez Licona, Nelson, “Las Islas Marías y la subcultura carcelaria”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, num. 91, 1998, pp. 13-29.

<sup>56</sup> Flores, Lizbeth, “Mujeres al interior del penal de Tanivet siembran su propio alimento”, *El Universal Oaxaca*, 30 de enero de 2019, <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/especiales/30-01-2019/mujeres-al-interior-del-penal-de-tanivet-siembran-su-propio-alimento>

<sup>57</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022*, 2022, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP\\_2022.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf)

<sup>58</sup> Véase en <https://rimuf.org/2023/03/principios-y-buenas-practicas-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-mujeres-familiares-de-personas-privadas-de-la-libertad/>

56. Los Principios de Bogotá instan a que los Estados incorporen la perspectiva de género y de diversidad en las prácticas institucionales (administrativas, judiciales y penitenciarias) dirigidas a las mujeres familiares, por ser un colectivo que se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad. Dentro de ello, los principios proponen adoptar, por un lado, un enfoque interseccional, teniendo en cuenta los contextos y condiciones que potencializan la violencia y la discriminación en su contra y, por otro, adelantar acciones dirigidas a la erradicación de las prácticas basadas en construcciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que generan discriminación y violencia hacia las mujeres o por razones de género. Lo anterior en seguimiento a lo establecido en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW) y con la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención De Belém Do Pará).
57. Estos señalan que los Estados deben reconocer a todas las mujeres familiares como cuidadoras y, por tanto, implementar políticas públicas que brinden apoyo económico a partir del reconocimiento del impacto que la cárcel tiene en la economía de estas familias. Además, se insta que los Estados deben producir información para conocer el número de personas que se ven afectadas, de manera directa, por la sobrecarga de tareas a partir de la detención de sus familiares, identificando de manera primordial el número de infantes y adolescentes tienen un referente privado de la libertad.
58. Entre los estándares propuestos también está la obligación de los Estados de erradicar todas las formas de discriminación y violencia que enfrentan las mujeres familiares en su interacción con los sistemas penitenciarios. Éstas, como se mencionó en el apartado anterior, suelen aparecer al momento de las requisas en expresiones de maltrato verbal, estigmatización o prohibiciones al uso de determinadas prendas de vestir. De igual manera, los Estados deben hacer acciones encaminadas a prevenir dichos hechos, así como investigar y sancionar a las autoridades que los cometan.
59. Adicionalmente, este documento incluye consideraciones a las condiciones de las personas privadas de la libertad. Entre ellos, se exhorta a los Estados a cumplir su deber de garantizar que las personas cumplan su pena privativa de la libertad en centros penitenciarios lo más próximas a la residencia familiar. También considera que en casos de muerte en custodia se cumpla con las obligaciones de investigación de los hechos, acompañamiento de las personas familiares, y cuidado en el tratamiento y traslado del cuerpo de la persona fallecida, así como ofrecer medidas de reparación integral y de no repetición para las familias.

*d) Ley de utilidad pública para mujeres cabeza de familia en Colombia*

60. El 8 de marzo de 2023, el gobierno nacional de Colombia sancionó la Ley 2292 de 2023 (conocida como Ley de servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia)<sup>59</sup> que crea una medida de sustitución de la pena de prisión para mujeres privadas de la libertad que demuestren que la comisión del delito estuvo asociada a los roles de cuidado y la manutención de sus familias. La política consiste en prestar un servicio social no remunerado en instituciones estatales, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones

---

<sup>59</sup> Véase en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204403>

no gubernamentales, y que se encuentren relacionados a labores de recuperación o mejoramiento del espacio público, asistencia a comunidades vulnerables, realización de actividades educativas, culturales, ambientales, viales, entre otras. Sus requisitos exigen que las mujeres, además de ser la cabeza de la familia, hayan sido condenadas por delitos relacionados a hurto o drogas, o que su condena no exceda los 8 años de prisión (exceptuando delitos de violencia intrafamiliar), así como que la comisión de delito haya ocurrido por condiciones de marginalidad. Posteriormente, el gobierno de Colombia emitió el Decreto 1451 de 2023,<sup>60</sup> el 4 de septiembre pasado, en el cual reglamenta la anterior ley y establece el funcionamiento del plan de ejecución de servicios de utilidad pública, y las reglas para permitir que las entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro creen cupos para la prestación de los servicios por parte de las mujeres beneficiarias de esta medida.<sup>61</sup>

61. El objetivo de lo anterior es evitar la separación de las mujeres de sus familias y comunidades, de modo que se reduzcan los impactos de haber enfrentado el sistema penitenciario. De igual manera, la ley ofrece una ruta de empleo, emprendimiento y de educación al interior de los establecimientos carcelarios para este grupo social con miras de contribuir a su reinserción social. Por ello, reconocemos que dicha ley y decreto acogen las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas y adoptan una alternativa al encarcelamiento que considera los contextos de victimización y marginalización de las mujeres, así como su papel en las tareas de cuidado.
62. La Ley de servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia es un hito en el esfuerzo que hace el Estado colombiano por adoptar acciones encaminadas a favorecer a las mujeres responsables de familias y consideran sus necesidades específicas, dentro de las que también se encuentran las “manzanas de cuidado” lideradas por la Administración de Bogotá. También es un primer paso para avanzar por una política criminal fuera del paradigma punitivo, que busque reducir los impactos desproporcionados del modelo fallido de política de drogas sobre las mujeres y sus familias. Así pues, la norma termina contribuyendo a reducir el hacinamiento y vulneraciones de derechos dentro de centros carcelarios.

#### **IV. Recomendaciones específicas a la Corte IDH sobre las obligaciones de los Estados parte del SIDH**

63. En términos generales, consideramos fundamental que la Corte IDH remarque a los Estados parte del SIDH que sus obligaciones relativas al derecho al cuidado deben incluir, desde un enfoque de género e interseccionalidad, a las personas privadas de la libertad y a sus familiares.
64. Los Estados deben incluir a las mujeres que se encuentran o han estado en privación de la libertad y las mujeres familiares de personas privadas de la libertad dentro del diseño y funcionamiento de los sistemas del cuidado.

---

<sup>60</sup> Véase en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218310>

<sup>61</sup> Mujeres Libres y Dejusticia, *Alternatividad penal para mujeres cabeza de familia: Conoce sobre el servicio de utilidad pública de la ley 2292/23*, 2023, p. 32, [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2023/09/Cartilla-Alternatividad-Penal\\_web-3.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2023/09/Cartilla-Alternatividad-Penal_web-3.pdf)

65. Los Estados deben garantizar medidas alternativas al encarcelamiento para las mujeres y otras personas que asumen las responsabilidades de cuidado de otras personas, priorizando aquellas que son las cuidadoras de infancias, adolescencias, personas adultas mayores y personas con discapacidad o enfermedades crónico-degenerativas.
66. Los Estados deben emprender reformas legales destinadas a la despenalización de los delitos de drogas con un enfoque de género, que consista en descriminalizar aquellas actividades dentro del mercado de las drogas cuando sean realizadas por mujeres y su motivación haya sido el cumplimiento de sus responsabilidades de cuidado.
67. Los Estados deben garantizar que las mujeres que interactúan con el sistema de justicia penal sean juzgadas con perspectiva de género y que sea tomado en cuenta sus responsabilidades de cuidado durante la totalidad del proceso judicial, así como el papel que tuvieron dichos roles en la comisión de delitos. Esto debe incluir la aprobación y emisión de protocolos para juzgar con perspectiva de género y acciones para garantizar la aplicación de los mismos. De manera específica, los Estados deben vigilar que las personas operadores de justicia asignen medidas cautelares y penas que sean proporcionables con sus necesidades y responsabilidades de cuidado, y las de sus dependientes, así como con la gravedad de la conducta cometida.
68. Respecto a la vida dentro de los centros penitenciarios, los Estados deben cumplir con sus obligaciones de garantizar condiciones para una vida digna en el contexto penitenciario con el objetivo de respetar, proteger y promover el derecho al cuidado.
69. En relación con lo anterior, los Estados deben diseñar, construir y mantener espacios de residencia y visita dignos para familiares de personas privadas de la libertad, que cuenten con la infraestructura apropiada y acceso a los servicios básicos y especializados necesarios.
70. La Corte IDH debe remarcar que ninguna niña, niño y niñe debe vivir en un contexto penitenciario. Por esta razón, los Estados deben construir modelos de política pública efectivos con perspectiva de género, interseccionalidad y derechos humanos que garanticen la no permanencia de las infancias en los entornos penitenciarios sin que se pierda la conexión de la madre o persona encargada de su cuidado. Considerando que este proceso debe proteger el derecho al cuidado y no debe provocar una situación de abandono y fractura de las familias, los Estados deben emprender reformas legales y políticas públicas a favor del desencarcelamiento de mujeres embarazadas y con hijos infantes y adolescentes menores de edad, con el objetivo de preservar la relación entre las madres y sus hijas, hijos e hijes.
71. En relación con lo anterior, los Estados deben derogar sus regulaciones sobre el externamiento de infantes que estén basados en criterios arbitrarios de edad y, en su lugar, construir un modelo de evaluación que permita el análisis individualizado de cada caso, basado en el interés superior de la niñez, para definir y organizar el momento de separación de acuerdo con las necesidades de cada familia.
72. Respecto a las infancias que tienen a su cuidador principal en reclusión, los Estados deben diseñar programas especializados de atención basados en el principio de máximo interés de la infancia y articulado con el sistema de cuidados, en lugar de construir dichas políticas con base en los criterios de seguridad y disciplina de los sistemas penitenciarios. A la par,

los Estados deben evitar delegar sus obligaciones con las infancias que tienen a su cuidado principal en reclusión a los sistemas de beneficencia y asistencialismo.

73. Respecto a familiares de personas privadas de libertad, los Estados deben reconocer, dentro de la normatividad penitenciaria y de ejecución penal aplicable, el papel de dicho grupo para la reinserción social y sus derechos frente a los sistemas penitenciarios. También, deben incluir a las personas familiares dentro de los mecanismos de supervisión y evaluación de los centros penitenciarios, ya sea a través de comités de familiares o grupos de cuidado.
74. Los Estados deben garantizar que las personas privadas de la libertad se encuentren en centros penitenciarios cercanos a sus familias. Esto incluye ofrecer servicios que reduzcan las barreras de acceso y costo que tienen las personas al visitar y proveer de recursos a sus familiares.
75. Los Estados deben construir mecanismos de información integral, que les permitan a las personas privadas de la libertad y sus familiares mantener una comunicación constante y cercana, así como libre de violaciones al derecho a la privacidad y protección de datos personales.
76. Los Estados deben ejecutar medidas integrales para erradicar los tratos crueles, inhumanos y degradantes por autoridades penitenciarias en contra de familiares de personas privadas de la libertad. Estas medidas incluyen la prohibición de las requisas y cateos con examinación vaginal o anal, capacitación del personal y uso de tecnologías que protejan el derecho a la dignidad y privacidad de las personas. En caso de hechos violentos, los Estados deben cumplir con sus obligaciones de investigación y sanción, así como de atención integral (con acompañamiento jurídico, médico y psicológico) a las víctimas.
77. Los Estados deben diseñar medidas alternativas al encarcelamiento basadas en la reinserción social y que proporcione herramientas y recursos a las mujeres, y sus familiares, para tener una vida en condiciones dignas fuera de prisión. Como se ha reiterado en diversas ocasiones, los Estados deben otorgar dichas medidas considerando las necesidades específicas de las mujeres y buscando la opción menos perjudicial para ella y su comunidad.
78. En materia de medidas alternativas al encarcelamiento, los Estados deben diseñar e implementar políticas de acompañamiento a las medidas sustitutivas de la pena privativa, con la intención de dar seguimiento efectivo al progreso de las personas en su proceso de reinserción social y prevenir situaciones donde dichas medidas suponen una carga adicional a las responsabilidades de cuidado de las mujeres.
79. Adicionalmente, los Estados deben incluir a las mujeres que se encuentran o han estado en privación de la libertad y las mujeres familiares de personas privadas de la libertad, como un grupo prioritario de atención dentro de los programas sociales. Esto debe garantizar la eliminación de barreras de acceso que impidan a estos grupos de mujeres ser beneficiarias de este tipo de programas públicos, tal como solicitar antecedentes penales, y diseñar mecanismos de focalización eficaz de la población.