



MEDIDAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Posibilidades y barreras para su implementación
en los casos de Mujeres



E Q U I S
Justicia para las mujeres



MEDIDAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Posibilidades y barreras para su implementación
en los casos de Mujeres

Índice

Introducción 6

1. La privación de la libertad: un panorama general 8

2. Marco conceptual 13

3. Marco jurídico 19

3.1 Reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal 20

3.2 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal 20

3.3 Código Nacional de Procedimientos Penales 21

3.4 Ley Nacional de Ejecución Penal 23

4. Hallazgos 25

4.1 Características de las mujeres inmersas en el sistema penal 27

4.2 Sobre el uso de la privación de la libertad 29

4.3 ¿Cómo operan las medidas alternativas en los hechos? 31

4.3.1 Problemas generales en la aplicación de la nueva legislación relativa a las medidas alternativas al encarcelamiento. 31

4.3.2 Medidas previas al proceso, las aplicables una vez iniciado el proceso y medidas cautelares distintas a la privación de la libertad. 34

4.3.3 Medidas alternativas aplicables al momento de la determinación de la sentencia y en la etapa de ejecución. 40

4.3.4 Otras dificultades identificadas. 44

4.3.5 Casos 45

4.4 ¿Defensa con perspectiva de género? 48

Conclusiones 50

Recomendaciones 52

Referencias 54

Anexos 62

Introducción

Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (en adelante, Equis), es una organización feminista que trabaja a favor del acceso a la justicia para todas las mujeres. Entre nuestros temas de investigación e incidencia destaca la situación de las mujeres acusadas o sentenciadas por la comisión de delitos. Desde 2014 hemos desarrollado varias investigaciones (Equis, 2018, 2017 y 2016) y acciones dirigidas a visibilizar a las mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. Asimismo, hemos participado en esfuerzos a niveles latinoamericano¹ y nacional² para incidir en políticas públicas encaminadas a este grupo.

Entre nuestras propuestas, y en consonancia con los consensos que existen a nivel internacional (UNODC, 2011), se encuentra la promoción de medidas alternativas para mujeres procesadas o sentenciadas.

El presente documento representa un paso ulterior, ya que tiene como principal objetivo analizar el diseño legislativo y la efectiva implementación de las medidas alternativas al encarcelamiento³ en casos que involucran a mujeres acusadas o sentenciadas por la comisión de delitos en México, de manera que se puedan identificar las posibilidades y las barreras para su aplicación.

¹ Véase: WOLA, IDCP, DeJusticia y OEA-CIM. (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. Disponible en <https://cutt.ly/Rtbip3y>.

² Véase: Equis: Justicia para las Mujeres. (2017). *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para políticas públicas incluyentes*. Disponible en: <https://cutt.ly/RrCPdVk>.

³ En este documento el término “medidas alternativas” es usado para hacer referencia a las medidas cautelares no privativas de la libertad que un órgano jurisdiccional puede imponer a personas acusadas de la comisión de un delito, así como a personas procesadas o sentenciadas, o bien que están ejecutando una sentencia privativa de la libertad. El término y el enfoque se retoman del marco y los instrumentos internacionales correspondientes, entre otros, las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes y el estudio Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas de la Comisión Interamericana contra el Control y el Abuso de Drogas. No deben confundirse con los que en la legislación mexicana se denominan “Mecanismos alternos de solución de controversias” ya que estos, como lo sugiere su nombre, son mecanismos y no medidas e incluyen únicamente la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa que, a su vez, conducen a la aplicación de medidas alternativas.

Para llevar a cabo esta tarea, fueron consultados instrumentos regionales e internacionales; informes y documentos de trabajo en materia de derechos humanos, derechos de personas privadas de la libertad, acciones en materia de prevención del delito y políticas de drogas. Asimismo, se analizó la normativa nacional pertinente e informes de diversas instituciones mexicanas, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Del mismo modo, se procuró obtener información para el periodo de enero de 2016 a agosto de 2019, a través de solicitudes a las unidades de transparencia de instituciones federales y locales competentes, en particular de Ciudad de México y del estado de Oaxaca. Igualmente, se realizaron entrevistas a operadores de justicia, abogadas y abogados, tanto de la sociedad civil como defensores públicos federales⁴.

Este documento se divide en seis partes. La primera muestra la tendencia del uso de la prisión en los niveles global y nacional, con un enfoque particular en la privación de la libertad de mujeres. La segunda explica brevemente qué se entiende por medidas alternativas al encarcelamiento, y expone los conceptos que se emplean a lo largo de la investigación. La tercera aborda el marco jurídico de la legislación nacional en materia de medidas alternativas a la privación de la libertad. La cuarta sistematiza y analiza los datos entregados por las instituciones de transparencia, complementados con la información proporcionada por los especialistas, jueces y juezas, y personas defensoras públicas en las diversas entrevistas realizadas. Para finalizar, en las partes quinta y sexta se presentan las conclusiones y recomendaciones, respectivamente.

Conviene precisar que este informe es una versión reducida y que toda la información, a la par que el marco internacional, es analizada con más detalle en el informe completo que puede ser consultado en la página web de Equis⁵.

⁴ Ver Anexos I y II.

⁵ <https://equis.org.mx>.

La privación de la libertad: un panorama general



Según datos del Institute for Criminal Policy Research (ICPR), a finales de 2015 la población carcelaria en 223 países del mundo —incluyendo México— sumaba alrededor de 10.35 millones de personas (Walmsley, 2015), mientras que en 2018 rondaba los 10.74 millones.⁶ Con respecto a la población carcelaria femenina, un reporte publicado en 2017 por el mismo ICPR señaló que en 221 países del mundo el número de mujeres y niñas en prisión, ya fuera preventiva o cumpliendo una condena, superaba las 714 mil (Walmsley, 2017, p. 2). Esta cifra representó el 6.9% de la población carcelaria a nivel mundial ese año (Walmsley, 2017, p. 2). De manera general, se señala que desde el año 2000 el número de mujeres en prisión ha aumentado en más de 50%, cifra que supera el crecimiento carcelario de hombres y que no se relaciona con el incremento poblacional mundial, que rondó el 21% para el mismo periodo (Walmsley, 2017, p. 2). Las cifras recogidas por el ICPR también muestran que el uso de la privación de la libertad en América Latina tiende a la alza, con excepción de Chile, cuyos números se han reducido paulatinamente⁷.

En el caso particular de México, los números de 2016 a 2018 -los años de estudio de este informe- evidencian una ligera reducción de la población carcelaria en todos los niveles. Con respecto a las cifras nacionales, en 2016 había 217 mil 868 personas privadas de su libertad; para diciembre de 2017 la población carcelaria era de 204 mil 617 personas; en diciembre de 2018 había 197 mil 988 personas privadas de su libertad en centros penitenciarios de todo el país, tanto del fuero federal como del fuero común (García-Ramírez, 2019, p. 127; Gobierno de México-Presidencia de la República, 2019, p. 47); es decir, 19 mil 880 individuos menos que en 2016, lo que representa un 9.1% de disminución.

Al momento de realizar este informe, el Primer Informe de Gobierno 2018-2019 (en adelante, Informe de Gobierno) reportó que en 2018 había 165 mil 213 personas privadas de su libertad, mientras que para junio de 2019 la población se incrementó en cuatro mil 307 personas (Gobierno de México-Presidencia de la República, 2019), de las cuales el 75% se encuentra en prisión preventiva (Ángel, 2019), es decir, se encuentran en espera de

⁶ Esta cifra incluye a aquellas personas en prisión preventiva y a las condenadas por la comisión de delitos (Walmsley, 2018, p. 2).

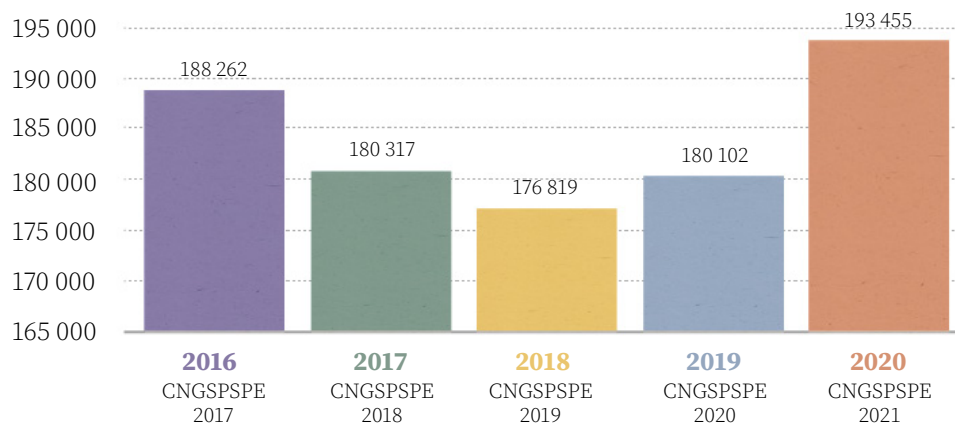
⁷ Solo fueron considerados los países cuyos datos se encuentran actualizados al 2018; a saber: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Guyana Francesa, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú (ICPR y Birkbeck, s. f. a, para América Central; ICPR y Birkbeck, s. f. b, para América del Sur).

que se les dicte sentencia. La causa de este incremento podría encontrarse en la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa en la Constitución, tema que se abordará con mayor detalle en las páginas siguientes.

Cabe señalar que las cifras del Informe de Gobierno son significativamente menores que las reportadas por el Inegi, pese a que el primero recoge los datos de personas privadas de la libertad en centros estatales y federales, en tanto que el segundo solo muestra información de los centros estatales. De acuerdo con las cifras disponibles en meses posteriores del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), en 2018 hubo 176 mil 819 personas privadas de la libertad en cárceles estatal y en 2019 un total de 180 mil 102 personas, lo que representó un incremento menor al 2% respecto al año anterior.

Para finales de 2020, el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales (CNSIPEE) 2021 indicó que el universo de personas privadas de libertad en los centros de reinserción estatal ascendía a 193 mil 455; de este grupo, 94.5% eran hombres y 5.5% mujeres (Inegi, 2021).

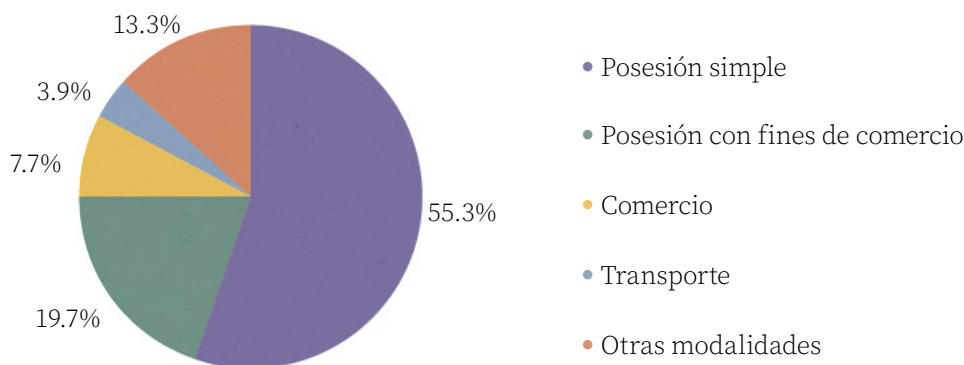
Gráfico 1.
Número total de personas privadas de libertad a nivel estatal



Fuente: elaboración propia, con base en los censos e informes mencionados en el gráfico.

Con respecto a los delitos⁸, el censo de 2018 refleja que —en el fuero común— los delitos contra la salud constituyeron 7.37% del total cometido por mujeres recluidas, siendo la posesión simple el más recurrente. Resulta en particular alarmante notar que en 86% de las veces que se cometió este delito no se cuenta con sentencia de primera instancia, es decir, en la mayoría de los casos se recurrió a la privación de la libertad como medida cautelar y no como sentencia. Para 2019, este porcentaje incrementó al 13.7% de los delitos cometidos por mujeres privadas de la libertad. La modalidad de delitos contra la salud más frecuente entre las mujeres fue posesión simple (55.3%), seguido de posesión con fines de comercio (19.7%) y otras modalidades (13.3%) (Inegi, 2020).

Gráfico 2.
Distribución de delitos contra la salud, en el fuero común, cometidos por mujeres privadas de la libertad en 2020



Fuente: elaboración propia, con base en los censos e informes mencionados en el gráfico.

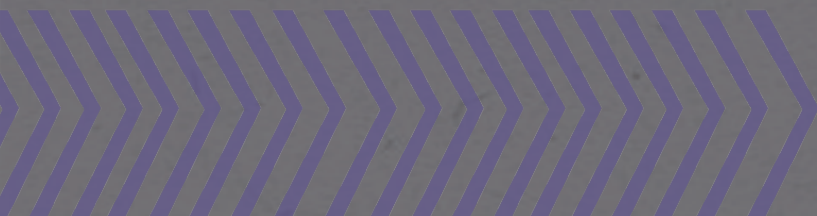
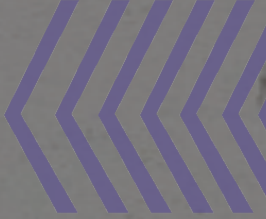
En cuanto a los delitos del fuero federal, si bien el número es sustancialmente menor (dos mil 633 contra 16 mil 900 del fuero común), los delitos contra la salud representan 44.78% del total, es decir, casi la mitad de los cometidos, siendo “otros delitos federales contra la salud relacionados con narcóticos” los de mayor incidencia (Inegi, 2018a). Para 2019, esta tendencia cambió y el 42.6% de los delitos contra la salud del fuero federal cometidos por mujeres eran en casos de transporte (Inegi, 2020).


⁸ En el Anexo XI se encuentra una lista de delitos por tipo de fuero.

Estas cifras muestran que en México la privación de la libertad sigue siendo utilizada por los operadores de justicia aunque existen opciones menos restrictivas, e incluso a pesar de que es evidente que el Estado no cuenta con las capacidades para albergar y atender de forma adecuada a esta población, lo que lleva a una inevitable violación de sus derechos humanos. **En el caso particular de las mujeres, es preocupante que se recurra a la privación de la libertad como consecuencia de la comisión o presunta comisión de delitos menores, como la posesión simple de sustancias psicoactivas.**

Por su parte, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) de 2016 muestra que 39.8% de las mujeres recluidas ha sido víctima de algún delito, mientras que en el caso de los hombres, 32.8% fueron víctimas (Inegi, 2016). Entre los delitos señalados se encuentran el robo de objetos personales, lesiones, amenazas, extorsión y delitos sexuales (hostigamiento sexual, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual). Con respecto a estos últimos, la encuesta indica que 3.34% de las mujeres ha sido víctima, más del doble que en el caso de los hombres, cuya cifra es de 1.58% (Inegi, 2016). **Estos datos confirman que, en tales escenarios, las mujeres se encuentran más expuestas a la revictimización.**

Marco conceptual





Las medidas alternativas al encarcelamiento pueden definirse como aquellas destinadas a limitar la intervención del sistema penal judicial, así como a evitar la utilización de la privación de la libertad, ya sea como medida cautelar o como sanción (UNODC, 2007, p. 1). Tales estrategias suelen ser una mejor opción para delitos pecuniarios o no violentos, en especial tratándose de mujeres que no representan un peligro para otros o que requieren alguna atención particular, ya sea por su salud física o mental, por ser víctimas de violencia de género o porque tienen personas dependientes a su cargo (UNODC, 2014, p. 108).

Uno de los mayores beneficios de la utilización de medidas alternativas es la reducción de la sobrepoblación penitenciaria, evitando por un lado, que más personas ingresen a la cárcel y por el otro, que muchas de ellas la abandonen. Estas medidas buscan integrar una perspectiva de derechos humanos en las sentencias y un enfoque de reinserción social desde donde, al combinarse con un acompañamiento adecuado, pueden llegar a prevenir la reincidencia delictiva, ofreciendo a largo plazo una mejor protección para la sociedad (UNODC, 2006, p. 1).

Aunque la disminución del uso de la prisión debería traducirse en una mejora en las condiciones carcelarias de las personas privadas de libertad que no se vean beneficiadas por las medidas alternativas, la realidad es que la tendencia en México ha consistido en cerrar centros penitenciarios con poca población y trasladar a la población penitenciaria a otros centros causando sobrepoblación, afectando las condiciones de vida en su interior y dificultando a las personas privadas de la libertad y sus familiares mantenerse en contacto.

Las medidas alternativas —que pueden ser utilizadas por policía, fiscales, jueces y autoridades administrativas— son diversas y pueden clasificarse de múltiples formas. Por ejemplo, en la publicación *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina* (WOLA, IDCP, DeJusticia y OEA-CIM, 2016, p. 24.) se proponen cuatro categorías de acuerdo a su objetivo:

1. La descriminalización, que supone dejar de considerar cierta conducta como un delito y, por tanto, que no sea susceptible de ser castigada penalmente; ello no significa que la conducta no pueda prohibirse, simplemente las sanciones a las que se recurre serán las del

ámbito administrativo, como una multa, suspensión de la licencia de conducir o una amonestación (CICAD, 2015, p. 45). En específico respecto a los delitos relacionados con las drogas, se sugiere la descriminalización de conductas que en la actualidad se consideran delitos menores, como la posesión, el transporte, el cultivo o el narcomenudeo, y cuya judicialización afecta de manera desproporcionada a cierto sector de la población (Equis, 2019b).

2. La despenalización, que consiste en la asignación de una pena distinta al encarcelamiento, aun cuando la conducta siga siendo punible penalmente.

3. La desjudicialización, cuya finalidad es evitar el enjuiciamiento, es decir, que el caso en cuestión salga del sistema penal antes de que se imponga la pena o sea derivado a una instancia o programa distinto antes de que ingrese al sistema penal.

4. El desencarcelamiento, que busca que las personas que se encuentran cumpliendo una condena de privación de libertad vean reducida o sustituida su pena.

Las medidas alternativas pueden clasificarse de acuerdo con el momento en que se aplican, como se presenta a continuación. Para esta categorización se utilizó como guía la determinación elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), que además de haber realizado un extenso trabajo en la materia, ha recogido medidas alternativas utilizadas en varios ordenamientos jurídicos:

A. Previas al proceso penal

Son las medidas que se aplican antes del inicio de un proceso, incluso desde el momento del arresto, y buscan evitar la puesta en marcha del sistema de justicia penal. Entre ellas se identifican:

- La liberación absoluta o condicionada.
- Sanciones verbales.
- Acuerdos arbitrados.
- Restitución o compensación a la víctima.

- Servicio comunitario.
- Mediación entre la persona infractora y la víctima.
- Conferencia grupal familiar.
- Justicia alternativa con procesos restaurativos, conciliación y mediación.⁹

B. Medidas cautelares distintas a prisión preventiva

Buscan que la persona a la que se le imputa un delito enfrente el proceso en libertad. Entre estas medidas se encuentran las siguientes (UNODC, 2006, p. 8):

- Presentarse ante el juzgado los días indicados.
- Abstenerse de realizar alguna conducta en particular, por ejemplo, abandonar o entrar a ciertos lugares o, en su caso, frecuentar a determinadas personas.
- Permanecer en un domicilio específico.
- Reportarse diaria o periódicamente ante un tribunal, la policía u otra autoridad.
- Entregar al juzgado pasaporte u otros documentos de identificación.
- Aceptar la supervisión de una autoridad designada por el tribunal.
- Someter a la persona acusada a monitoreo electrónico.
- Asegurar o garantizar la asistencia al proceso o la realización de un juicio pendiente mediante recursos financieros o bienes.

C. Las que se aplican durante el proceso penal, como soluciones alternas

Son aquellas que se utilizan durante el proceso para que las partes solucionen los conflictos sin la necesidad de que se resuelvan por una sentencia¹⁰ (Equis, 2019a):

- Vivir en un lugar determinado.
- Reparar el daño.
- Someterse a tratamientos.

⁹ Conforme a UNODC, estas medidas implican que las personas involucradas y afectadas por la comisión del delito “participen activamente en la resolución de los asuntos que surjan del delito, generalmente con la ayuda de un facilitador” (UNODC, 2006, p. 7; UNODC, 2014^a, p. 108).

¹⁰ Durante las etapas previas al juicio oral no se dicta una sentencia para la aplicación de las soluciones alternas pero sí se utilizan acuerdos o resoluciones que se ejecutan como sentencia.

- Aprender un oficio.
- Obtener un empleo.
- Concluir estudios.
- Reducir el consumo o dejar de consumir drogas o alcohol.
- Servicio a favor de la comunidad.
- Régimen de prueba y vigilancia judicial, que permite a la persona infractora vivir en su comunidad, bajo la supervisión de una autoridad.
- Servicio comunitario, que es el trabajo no remunerado a favor de la comunidad por un tiempo definido.
- Remisión a un centro de asistencia, donde ofrecen programas estructurados y supervisados cuya finalidad es tratar la conducta delictiva; la persona infractora acude durante el día y vuelve a su casa por las noches (UNODC, 2013, p. 99).

D. Las que se aplican en la determinación de la sentencia

Son las que buscan evitar la aplicación de la privación de la libertad como castigo o pena. *Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)* (AGNU, 2014, resolución 45/110, principio 8.2) proponen:

- Sanciones verbales.
- La libertad condicional.
- Privación de derechos o inhabilitaciones, por ejemplo, prohibición de ocupar ciertos cargos.
- Sanciones económicas y monetarias —que en ocasiones pueden resultar restrictivas, pues no todas las personas tienen la capacidad de cumplirlas—.
- La confiscación de bienes u orden de expropiación.
- La restitución o compensación.
- Suspensión de sentencia, que implica que la sentencia firme no surte efectos siempre y cuando la persona condenada cumpla ciertas condiciones por el tiempo equivalente al de la pena impuesta.
- La sentencia diferida, que supone suspender la adopción de la sentencia, bajo la condición de que la persona acusada realice ciertas acciones —como completar un tratamiento— que pueden llevar, inclusive, a que no se dicte sentencia.
- Régimen de prueba y vigilancia judicial, que permite a la persona infractora vivir en su comunidad, bajo la supervisión de una autoridad.

- Servicio comunitario, que es el trabajo no remunerado a favor de la comunidad por un tiempo definido.
- Remisión a un centro de asistencia, donde ofrecen programas estructurados y supervisados cuya finalidad es tratar la conducta delictiva; la persona infractora acude durante el día y vuelve a su casa por las noches (UNODC, 2013, p. 99).
- Arresto domiciliario.
- Alguna combinación de las medidas antes enumeradas.

E. Las que se aplican durante la ejecución de la pena

Son aquellas que buscan recortar el tiempo de reclusión y asistir a las personas sentenciadas para su reinserción en la sociedad (UNODC, 2007, pp. 1 y 2; CICAD, 2015, p. 24; Giacomello, 2014, pp. 2 y 3). Entre estas medidas se pueden incluir (AGNU, 2014, regla 9.2):

- Permisos y centros de transición, que son residencias supervisadas en las cuales las personas privadas de libertad interactúan con el mundo exterior y reciben asesoramiento para la vida en comunidad, con el fin de que su reinserción sea más efectiva (UNODC, 2013, pp. 66 y 67).
- Liberación con fines laborales o educativos.
- Libertad condicional, cuyas condiciones usualmente deben cumplirse hasta el término del plazo de la pena impuesta.
- Libertad supervisada, es decir, las personas se encuentran bajo el monitoreo de una autoridad.
- Remisión (libertad anticipada), que por lo regular se aplica cuando el individuo condenado ha cumplido parte de su sentencia y ha mantenido buen comportamiento.
- Indulto, mecanismo por el cual se perdona la pena impuesta.

Marco jurídico

3.1 Reforma constitucional al sistema de justicia penal

En 2008 entró en vigor en México una de las reformas más importantes de los últimos años: la reforma constitucional en materia procesal penal (Segob, 2008). El principal cambio introducido fue la transformación del sistema de justicia penal, que consistió en el tránsito de un sistema inquisitivo mixto a uno acusatorio, caracterizado por la oralidad del proceso. Con estas modificaciones, también se buscó pasar de una justicia retributiva a una restaurativa, es decir, la pena dejaría de ser vista como un castigo y se convertiría en una opción —entre varias otras— para solucionar el problema penal (Aguilar-Morales, 2016, p. 37). Otros cambios significativos incluyeron la ampliación de los derechos del imputado y de las víctimas; el establecimiento de reglas para la detención y la prisión preventiva (aunque este avance se ha visto opacado por la introducción de la prisión preventiva oficiosa, contraria a los estándares internacionales); la nulidad de pruebas obtenidas mediante violaciones a los derechos humanos; la incorporación de medios alternativos de solución de controversias, y la inclusión del criterio de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, entre otros.

La reforma constitucional estuvo acompañada de una serie de modificaciones legislativas que permitió poner en marcha el sistema de justicia acusatorio y oral. En específico, el artículo 73, fracción XXI, inciso c de la Constitución, reformado en 2013, le otorgó al Congreso de la Unión la facultad para adoptar una única legislación en materia procedimental, sobre mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, la cual regiría en todo el país, tanto en el orden federal como en el fuero común. Es sobre la base de estas disposiciones que fueron adoptados el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la Ley Nacional de Ejecución Penal (en adelante, LNEP) y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA).

3.2 Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2014. Esta ley no incluye, per se, medidas alternativas al encarcelamiento, sino los mecanismos que conducen a soluciones alternas,

previstas, a su vez, y como se analiza en el siguiente apartado, en el CNPP. A la par que el CNPP y la LNEP, tiene competencia en materia federal y local. Los mecanismos alternos previstos por la ley son i) mediación; ii) conciliación; y iii) justicia restaurativa.

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

b) La conciliación, conforme al artículo 25 de la Ley, consiste de “el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados.” La diferencia de esta con la mediación es que la facilitadora – es decir, la persona profesional certificada que facilita la participación de las partes interesadas –, puede presentar alternativas de solución de conflictos.

c) La justicia restaurativa, se encuentra en el artículo 27 de la Ley que la define como “el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social” (art. 27).

Los tres mecanismos pueden ser activados a raíz del interés de las partes, de una propuesta del Ministerio Público a las partes o bien por la autoridad jurisdiccional, cuando la persona imputada ya haya sido vinculada a proceso.

3.3 Código Nacional de Procedimientos Penales

El CNPP se expidió el 5 de marzo de 2014. Atendiendo al mandato constitucional, esta normativa regula la investigación, procesamiento y sanción de delitos, y es de observancia general “en toda la República Mexicana, por

los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte” (CNPP, 2014, arts. 1 y 2).

Con la promulgación del CNPP se logró la centralización y homogeneización de la legislación procesal penal, dado que existían 33 códigos procesales —uno por cada entidad federativa, más el código federal—, cuyo contenido normativo variaba, provocando criterios judiciales dispares y hasta contradictorios (Gobierno de México-Presidencia de la República, s. f., pp. 3 y 4). Esto, en los hechos, impactaba negativamente en los derechos de las personas procesadas y las víctimas de los delitos.

Además de las particularidades del proceso penal en un sistema acusatorio —principios, etapas del proceso y tipos de audiencias—, el CNPP establece los derechos y obligaciones de las víctimas, acusados, Ministerio Público (MP), juzgadores, defensores, policías y demás actores en el proceso. Entre los derechos que se reconocen en el CNPP resalta el derecho a la libertad personal, según el cual nadie puede ser privado de su libertad a menos que sea por mandato judicial y que solo pueden dictarse las medidas privativas de la libertad establecidas en él y en leyes especiales (CNPP, 2014, art. 19). En particular, sobre la prisión preventiva el artículo 165 establece las condiciones para su aplicación; a saber:

- I.** el delito para el que se aplica debe sancionarse con pena privativa de la libertad
- II.** se ordena conforme a los términos y las condiciones del CNPP
- III.** no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares

Por su parte, el artículo 166 establece las excepciones cuando la persona imputada es:

- a) mayor de 70 años de edad o padece una enfermedad grave o terminal, en esos casos se puede cambiar por arresto domiciliario o en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan
- b) la persona imputada es una mujer embarazada o madre lactante. En tal caso se aplican también las disposiciones del apartado

Cabe mencionar que esta disposición se complementa con el artículo 55 del Código Penal Federal (en adelante CPF), que excluye del beneficio mencionado a los imputados por un delito para el cual se ha establecido la prisión preventiva oficiosa.

Por otro lado, el CNPP incorpora alternativas para limitar el inicio de procesos o terminarlos anticipadamente con la finalidad de restar presión al sistema de justicia, así como otra serie de medidas no privativas de la libertad, aplicables a las diferentes etapas. También es importante mencionar el quinto transitorio, que permite la aplicación de las disposiciones o beneficios del nuevo código para casos que se encuentran en trámite bajo las reglas del sistema tradicional. En el Anexo III se detalla las medidas alternativas adoptadas en este código.

3.4 Ley Nacional de Ejecución Penal

La Ley Nacional de Ejecución Penal fue publicada el 16 de junio de 2016. Al igual que el CNPP, su aplicación también es general, es decir, en toda la república mexicana, tanto en los tribunales del fuero federal como local. Su objetivo es regular “el internamiento por prisión preventiva, la ejecución de penas y las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y regular los medios para lograr la reinserción social” (LNEP, 2016, art. 1).

Entre los temas regulados por esta norma se encuentran los derechos y obligaciones de las personas privadas de la libertad —se reserva un artículo específico para mujeres en tal condición—; los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias de libertad condicional y las reglas del procedimiento de ejecución. Adicionalmente, se refiere a las autoridades que participan en la ejecución penal, entre las que se puede identificar la

figura del Juez de Ejecución, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como para garantizar el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y que las sentencias se ejecuten en sus términos, entre otros asuntos. Asimismo, la LNEP norma los beneficios preliberacionales y las sanciones no privativas de la libertad, que se explica en el Anexo IV.

En términos generales, la adopción de nuevas medidas alternativas constituye un avance con respecto a la normativa anterior, no solo porque se superó la dispersión, sino porque aumentaron en número. Aunque la LNEP no está exenta de críticas, se debe destacar la incorporación del artículo 144, que regula la sustitución de la prisión por una pena o medida de seguridad no privativa de la libertad por temas de edad o salud y por el bienestar de niños y niñas menores de 12 años o de personas con discapacidad.

Algunos expertos entrevistados para este informe coinciden en que la regulación de las medidas alternativas no es mala *per se*, sino que es en la práctica cuando surgen las mayores dificultades, es decir, el problema no serían las normas, sino quienes las ejecutan (sobre esto volveremos más adelante) (Equis, 2019a; Equis, 2019c). No obstante, se considera que específicamente en materia de ejecución la normativa pudo ser aún más amplia, pues las medidas incorporadas no resultan suficientes, por ejemplo, una de las grandes ausencias en este nuevo catálogo es la remisión parcial de la pena, que para muchas personas recluidas era una opción viable porque en ciertos casos, como Oaxaca, no se exigía cumplir con la reparación del daño para alcanzar el beneficio (Equis, 2019d; Equis, 2019e; Equis, 2019f). Lo mismo sucedía con la libertad preparatoria que permitía un compromiso de pago de la reparación para su aplicación.

Hallazgos

Para esta sección se utilizó información obtenida mediante entrevistas a abogados y abogadas de la sociedad civil, tanto en Ciudad de México como en Oaxaca; jueces y juezas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca (PJOAX); jueces y juezas federales; miembros de la Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Oaxaca, y defensores públicos federales¹¹; también se recabaron datos a través de solicitudes de información¹².

A nivel federal, se enviaron estas peticiones al Consejo de la Judicatura Federal (CJF), a la Fiscalía General de la República (FGR) y a la Policía Federal (PF). A nivel local, se solicitó información al Poder Judicial de la Ciudad de México (PJCDMX) y a la Procuraduría General de Justicia del mismo estado (PGJCDMX), así como al PJOAX y a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (FGOAX). De estas autoridades, el CJF fue el único que no entregó la información solicitada, a pesar de que se intentó en dos oportunidades, con preguntas más simples la segunda vez.¹³ En cuanto al PJCDMX, el PJOAX y la FGOAX, proporcionaron la información más detallada, pero no respondieron todas las preguntas porque no recopilan tales datos o no los tienen disponibles. Por su parte, la FGR proporcionó información medianamente satisfactoria y la PGJCDMX otorgó información mínima y poco clara, al igual que la PF, que se limitó a entregar datos de 2019.

Cabe mencionar que existe, en general, una disparidad en las variables utilizadas para recabar información cuantitativa, puesto que hubo ciertas preguntas que fueron respondidas por algunas autoridades y por otras no, así como preguntas que no fueron respondidas porque tales datos no se registraban. En todos los casos, cuando no se brindó la información se indicó que esta no se recolectaba o no se encontraba al nivel de desagregación requerido. Asimismo, se identificó que la mayor cantidad de datos corresponde a las medidas previas al inicio del proceso judicial, aquellas aplicables una vez iniciado el proceso judicial y medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; esto se debe a que la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal ha sido progresiva y, en el caso de Oaxaca y Ciudad

¹¹ Los datos de las entrevistas se encuentran en el Anexo I.

¹² Al respecto, todas las solicitudes se encuentran en el Anexo II.

¹³ Se realizaron dos solicitudes de información al Consejo de la Judicatura Federal, la primera de ellas fue denegada bajo el argumento de que "el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), no cuenta con campos de captura que permitan identificar el fundamento legal establecido para cada uno de estos temas", CJF, 2019. Ante este hecho, se presentó una nueva solicitud con menos preguntas, y la respuesta recibida fue similar: en "el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) no se encuentra un documento que contenga archivos con los criterios solicitados".

de México, ocurrió en noviembre de 2015 y febrero de 2016, respectivamente, por lo que podría contarse con pocos casos en etapa de sentencia y ejecución (CJF, s. f.).

4.1 Características de las mujeres inmersas en el sistema penal

De acuerdo con lo dicho por los entrevistados, las características de la mayoría de las mujeres acusadas, procesadas o condenadas por la comisión de delitos son las siguientes:¹⁴

1. Cuentan con escasos recursos.

2. Se dedican a labores del hogar, por ejemplo, las cifras del censo de 2018 revelan que 30% de las mujeres que ingresaron a los centros penitenciarios del fuero común no ejercían profesión alguna y que 19% de ellas trabajaban en una actividad elemental o de apoyo.

3. Tienen poca o ninguna instrucción. Como se indicó antes, en 2017 el 30% de las mujeres recluidas por delitos del fuero común había concluido la etapa preescolar o la primaria y 36.77% había terminado la secundaria (Inegi, 2018a).

4. En lugares como Oaxaca, un porcentaje de mujeres **se reconoce como indígena y no habla español;** por ejemplo, en 2018 se indicó que 6.49% de las mujeres beneficiarias de acuerdos reparatorios era indígena (FGOAX, 2019).

5. Dependen económicamente de su pareja o se encuentran sometidas a una relación de poder.

6. Tienen personas dependientes a su cargo (por lo general, hijos); por ejemplo, en 2018 se reportó que en Oaxaca 93.40% de las mujeres beneficiarias de un acuerdo reparatorio tenía a una persona

¹⁴ Esta fue la respuesta recibida por casi todos los entrevistados (ver Anexo I). Una de ellas, una jueza, hizo una distinción entre las mujeres acusadas de cometer delitos contra la salud en México y aquellas que introducen narcóticos al país. En este último caso, las características varían un poco, por ejemplo, no necesariamente se trata de mujeres de escasos recursos o con educación básica: suelen ser jóvenes, de un nivel económico medio. Asimismo, mencionó que las características de las mujeres cambian según el tipo de delito.

dependiente a su cargo, y, entre 2016 y 2019, que 45.45% de las mujeres beneficiarias de una suspensión condicional del proceso tenía dependientes económicos (PJOAX, 2019).

7. Se vieron involucradas en el delito en apoyo a la pareja o porque fueron forzadas a participar, es decir, se trata de mujeres que no son protagonistas, sin poder de decisión, utilizadas como distracción o “carne de cañón”. Por ejemplo, en casos de secuestro, suelen ser las encargadas del cuidado de la víctima una vez que la pareja, a quien corresponde la autoría intelectual del delito, decide llevarla a la casa que ambos comparten. En palabras de una de las personas entrevistadas, “la gran mayoría de mujeres acusadas y sentenciadas encaja en el perfil de víctima de un delito, más que en el de victimaria” (Equis, 2019g); esto no quiere decir que no haya mujeres que cometen delitos por decisión propia, las hay, pero son las menos.

Adicionalmente, se señaló que cuando a una mujer se le impone una obligación o condición como medida alternativa al encarcelamiento o ligada a la medida alternativa, rara vez incumple, y que si esto sucede es, por lo general, por un tema relacionado con la familia, los hijos o el trabajo (Equis, 2019g). Por ejemplo, sobre los acuerdos reparatorios suscritos en Oaxaca en 2018, en los que la compensación económica fue la obligación más común, se reportó que 99.09% de las imputadas cumplió o se encontraba en proceso de cumplir con la reparación del daño (FGOAX, 2019).

Por otro lado, todas las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que cuando una mujer es procesada o privada de la libertad, las familias suelen desintegrarse y ellas se quedan solas: las parejas las abandonan o engañan; los familiares indirectos (tíos o primos) prefieren mantener distancia por el qué dirán de la comunidad, y las únicas personas que se preocupan por ellas (por lo común el padre y la madre, o solo la madre) deben decidir entre cuidar a sus nietos o visitar a sus hijas. Esto se encuentra íntimamente ligado al hecho de que el sistema penitenciario no se ha diseñado considerando a las mujeres, ya que son pocos los reclusorios exclusivos para ellas —como se ha señalado, solo existen 19 centros penitenciarios exclusivos para mujeres, mientras que los 292 restantes albergan a hombres o a hombres y mujeres— y se encuentran alejados, lo que dificulta las visitas. Esto, por supuesto, no significa que se deban construir más reclusorios

femeniles, sino, por el contrario, es una razón adicional para promover el uso de las medidas alternativas a la privación de la libertad en todas las etapas del proceso penal.

En contraparte, cuando el hombre es el acusado, procesado o encarcelado, la madre o la compañera (o ambas) se mantienen a su lado. De hecho, cuando hay una obligación o condición de por medio, ellas se involucran en el cumplimiento, se asumen como responsables; por ejemplo, si se trata del pago de una suma de dinero, trabajan o solicitan un préstamo a un tercero para poder satisfacer ese requisito. Incluso se han reportado casos en los que las parejas se mudan con sus hijos cerca del reclusorio para poder visitar con mayor frecuencia a sus compañeros. En conclusión, cuando el hombre es privado de la libertad, las mujeres no solo asumen las responsabilidades familiares del esposo, sino también aquellas relacionadas con el proceso penal o la pena.

4.2 Sobre el uso de la privación de la libertad¹⁵

Entre las personas entrevistadas hubo consenso respecto a que en México se abusa de la prisión, pues existe una tendencia a recurrir a la privación de la libertad como solución a los conflictos y a la situación de inseguridad que se vive; sin embargo, no resulta sostenible que todas las personas que cometen delitos sean enviadas a presidio. En tal sentido, se consideró que esto debía limitarse a “casos trágicos”, es decir, a delitos que afecten la vida o la integridad personal, como secuestro, delincuencia organizada, tortura, trata de personas y homicidios, entre otros, o para casos en los que la libertad de la persona acusada o culpable represente un peligro para las víctimas y para la sociedad.

De igual forma, existe consenso con respecto a que la lista de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa existente es contraproducente, ya que el sistema se modificó para reducir la prisión, pero con esa lista tan amplia se vuelve a caer en esa práctica.

Sobre los delitos que ameritan o no prisión preventiva oficiosa —ya sea en el fuero común o el fuero federal—, las opiniones fueron dispares y, en algunos casos, contrarias a los estándares internacionales.

¹⁵ El número de mujeres en prisión preventiva a nivel federal se encuentra en el Anexo X.

Por un lado, todos los entrevistados de la sociedad civil y algunos jueces señalaron que aquélla no debería existir y que la prisión preventiva no debería determinarse por el tipo de delito, sino en función del caso; otros, sobre todo jueces, sí estuvieron de acuerdo con que se establezca para ciertos delitos, los más graves y que afecten bienes jurídicos como la vida y la integridad personal. Finalmente, otras personas —en particular defensoras públicas— sostuvieron estar de acuerdo con la prisión preventiva como regla para ciertos delitos de alto impacto —homicidio, delincuencia organizada, tortura y secuestro, entre otros—, pero con la posibilidad de que los jueces puedan decidir los casos en que no debiera aplicarse; por ejemplo, cuando las mujeres sean meras acompañantes y no coautoras del delito, o cuando se trate de gente de la tercera edad o que tiene alguna enfermedad. En palabras de una persona defensora pública federal:¹⁶

Se deberían atender a [sic] las circunstancias de la persona para imponer la prisión preventiva, porque las circunstancias personales son importantes, considero; hay personas, pues, que por sus condiciones cometen ese delito, no a título de autores sino como partícipes y, en base a [sic] esa participación, se debería considerar el aplicarles una prisión preventiva o no. No se les puede, digamos, ubicar en las mismas condiciones [sic] de un autor material o un auxiliador, digamos, ¿no? [...] Considero que deberían atenderse las circunstancias de las personas, independientemente de que se trate de un hombre o una mujer. En el caso de los hombres, hay hombres que ya son de avanzada edad y, entonces, ir a una prisión preventiva [sic] con una edad avanzada y, además, una enfermedad, pues sí le significa un mayor problema a su persona [...]. Y en el caso de las mujeres sucede lo mismo, muchas mujeres acceden [sic] a ese tipo de delitos, digamos, en subordinación de otras personas, ya sea familiares o sus esposos o su pareja sentimental.

Por otro lado, se ha visto un avance en cuanto al uso de la privación de la libertad en comparación con el sistema tradicional, porque ciertos delitos que ameritaban prisión preventiva oficiosa dejaron de requerirla, y ello permitió que algunas personas inculpadas se vieran beneficiadas por el cambio a una medida cautelar distinta, como la fianza. Asimismo,

¹⁶ Se acordó mantener el nombre de la persona defensora en reserva.

los entrevistados saludaron la incorporación de medidas alternativas al encarcelamiento, ya que consideraron que constituyen una mejor salida a los conflictos en materia penal y envían un mensaje positivo a la sociedad respecto a que el encarcelamiento no es la solución en todos los casos.

En particular, hubo coincidencia sobre las mujeres al señalar que los jueces deben otorgar medidas alternativas que aseguren la permanencia en su entorno, pero no por el hecho de ser mujeres, sino por las circunstancias de vida que las rodean y que, sin duda, son un elemento diferenciador en comparación con los hombres acusados; es decir, en tanto las condiciones de la mujer acusada lo justifiquen. Como se ha visto, son ellas las que suelen asumir roles de cuidadoras y jefas de hogar, por lo que en tales casos debería privilegiarse la libertad por sobre la prisión. Sin embargo, mencionaron que si algún hombre acusado presentase características como edad avanzada o enfermedad, también debería beneficiarse de tales medidas.

4.3 ¿Cómo operan las medidas alternativas en los hechos?

Se ha podido apreciar que la tipificación de las medidas alternativas en el CNPP y en la LNEP no se encuentra exenta de críticas, pues presenta una serie de limitaciones que complicarían su aplicación en ciertos delitos y personas.

Para una mayor claridad acerca del funcionamiento de las medidas alternativas al encarcelamiento, a continuación se exponen los resultados del análisis de las respuestas a solicitudes de información, así como de las entrevistas realizadas; todo evidencia que la falta de una normativa adecuada no es la única causa de que el sistema de procuración de justicia sea, muchas veces, adverso a las mujeres.

4.3.1 Problemas generales en la aplicación de la nueva legislación relativa a las medidas alternativas al encarcelamiento

Por un lado, respecto de la percepción sobre los operadores de justicia del fuero común, las integrantes de sociedad civil y algunas servidoras públicas entrevistadas estuvieron de acuerdo en señalar que estos resuelven las causas de una manera sistematizada, sin considerar la situación de la

mujer acusada o procesada; no evalúan caso por caso. Tal como sucedía con el antiguo sistema penal, las decisiones adoptadas antes y durante el proceso se basan solo en:

- 1) tipo de delito
- 2) gravedad
- 3) circunstancias en las que presuntamente se cometió
- 4) requisitos establecidos en la Ley

Todo lo anterior sin tomar en cuenta el género y los elementos relacionados con la vida de las imputadas que permitirían comprender las razones por las que se involucraron en los delitos o que los llevarían a preferir una medida sobre otra. Esto se agrava por el estigma que pesa sobre las mujeres en conflicto con la Ley.

En tal sentido, sin este análisis del contexto es complicado determinar las penas o medidas adecuadas. No debe dejar de mencionarse que también se ha notado la falta de una perspectiva de derechos de la niñez y la ausencia de colaboración entre instituciones, lo que ha traído como consecuencia la revictimización de los hijos e hijas de las internas. En algunos casos, se señaló que las potenciales beneficiarias desistieron de la solicitud de una medida aplicable a la etapa de ejecución de la pena, porque sus hijos e hijas tuvieron que pasar por diversas entrevistas y evaluaciones que terminaron por afectar su bienestar.

Por el otro lado, sobre los juzgadores del fuero federal, las opiniones fueron distintas; se mencionó que se ha avanzado en la aplicación de la perspectiva de género, ya que en repetidas ocasiones los juzgadores han sustentado sus decisiones de otorgar medidas alternativas basándose en las condiciones de la mujer acusada. No obstante, también se ha indicado que hay juzgadores que no solo no aplican la perspectiva de género, sino que llegan a ser más estrictos al momento de juzgar a mujeres porque se tiene la falsa idea de que ellas siempre deben “comportarse bien”.

Existen otros obstáculos y problemas adicionales en torno a la aplicación de la nueva legislación, especialmente en el fuero común. Por un lado, varios de los órganos judiciales encargados de evaluar las solicitudes de medidas alternativas están compuestos por jueces y juezas provenientes del sistema penal tradicional, por lo que muchos continúan actuando

bajo ese paradigma. Pareciera que no hay una cabal comprensión de lo que implica transitar de un sistema de readaptación social a un sistema de reinserción social, y de que la privación de la libertad no es una pena adecuada para todas las personas que han cometido delitos, sobre todo en el caso de mujeres.

Debido a esta carencia, sumada a la falta de antecedentes sobre cómo se traducen o materializan en la realidad las medidas alternativas, para muchos jueces otorgarlas significa permitir la impunidad. A esto se debe sumar el discurso punitivo aún imperante y la existencia de una cultura de la venganza, bajo los cuales todas las personas en conflicto con la ley merecen ser privadas de su libertad y “sufrir” por el delito cometido. En este contexto, algunos de los entrevistados sostuvieron que perciben cierto temor de los jueces a utilizar medidas alternativas porque la opinión pública, los medios de comunicación y ciertas autoridades ejercen una presión bastante fuerte; no es extraño que cuando se ordena la libertad de una persona, por más justificada que se encuentre, se cuestione la independencia o probidad del juez. Por el contrario, otros consideraron que no existe tal temor, pero debido a que el sistema no ofrece incentivos para que el juez se involucre en los casos, el operador promedio prefiere ordenar la prisión preventiva, pues es la decisión con la que se siente más seguro. Si ordenase una medida alternativa podría exponerse a un error o a que lo señalen como corrupto. También se comentó que los jueces tienen ciertos prejuicios respecto a los acusados, por ejemplo, si tienen algún antecedente penal es condición suficiente para negarles la medida.

También se ha mencionado que las y los juzgadores desconocen la nueva normativa —en particular la LNEP— y su aplicación. Esto último implica que algunos jueces sean muy “formales” o evalúen las solicitudes de sustitución de penas o beneficios preliberacionales utilizando criterios relacionados con el marco normativo anterior o, simplemente, se nieguen a evaluarlas.

Una práctica repetida en más de un estado de la república es que el juez de ejecución se ha declarado incompetente (en al menos una situación, argumentando que solo sabe de los beneficios tradicionales) para resolver una de estas peticiones, derivándolas a otro juzgado, cuando en realidad sí le correspondía evaluar la solicitud.

Otra práctica que se ha identificado, al menos en un caso, es que los miembros del juzgado han intentado convencer a la peticionaria de que modifique el beneficio solicitado y pida otro. Un gran problema normativo ligado a lo anterior es que la LNEP no contempla un proceso específico para la etapa de ejecución, por tanto, sobre la base del artículo 8 los jueces deben aplicar, supletoriamente, las reglas del proceso penal establecidas en el CNPP. De acuerdo con lo manifestado por los jueces, esto no resulta pertinente porque se trata de dos procesos diferentes, en la etapa de ejecución no se busca determinar responsabilidades y las actuaciones no son por completo orales. Al respecto, se puede mencionar el caso de una pareja condenada por los mismos delitos, que solicitó un beneficio preliberacional. Cada cónyuge presentó su solicitud ante un juez distinto, en el mismo estado. El pedido del esposo prosperó sin mayor contratiempo, mientras que el de la esposa, no; la jueza a cargo negó la admisión de las pruebas por cuestiones formales, como si se tratara de un desahogo en un juicio oral en vez de una audiencia de ejecución.

4.3.2 Medidas previas al proceso, las aplicables una vez iniciado el proceso y medidas cautelares distintas a la privación de la libertad

Los datos encontrados mostraron, en primer lugar, que las medidas alternativas previas al inicio del proceso judicial y aquellas aplicables una vez iniciado el proceso se otorgan cada vez con mayor regularidad; en todos los casos, los números han ido en ascenso. Lo mismo ocurre con las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, aunque esto no necesariamente significa una disminución del número de mujeres privadas de libertad cautelarmente; Ciudad de México es un ejemplo de esta ausencia de correlación.

En segundo lugar, los principales beneficiarios de aquellas medidas son los hombres, lo cual es natural porque son ellos a quienes más se acusa de la comisión de delitos (Inegi, 2018b) y representan el porcentaje mayor de personas privadas de libertad (las mujeres constituyen alrededor del 5%).

En tercer lugar, las medidas proceden aun cuando exista un concurso de delitos.¹⁷ En cuarto lugar, la reparación más común en las medidas

¹⁷ De acuerdo con el artículo 18 del Código Penal Federal, existe concurso ideal cuando con una sola conducta se cometen varios delitos; existe concurso real cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos.

previas al inicio del proceso judicial es el pago de una suma económica a la víctima (indemnización).

En el caso particular de los **acuerdos reparatorios**¹⁸, han procedido con mayor frecuencia para los delitos de robo, fraude, lesiones, amenazas y daños. Debe mencionarse que también se han firmado estos acuerdos en casos de homicidio culposo (por tránsito vehicular). Sobre los acuerdos reparatorios suscritos en Oaxaca en 2018, se reportó que 93.40% de las mujeres tenía a una persona dependiente a su cargo, y 6.49% era indígena¹⁹. No se reportó información para los otros años, ni tampoco lo hicieron las autoridades de los otros estados.

Sobre los **criterios de oportunidad**²⁰ se cuenta con información mínima, aunque se puede identificar que han operado en particular por delitos de robo y encubrimiento. Tanto el gobierno federal como el de Ciudad de México, para ser más precisos la PGJCDMX, entregaron cifras sin desagregarlas por género. En ningún caso se pudo conocer las características de las mujeres beneficiadas.

Sobre la **suspensión condicional del proceso**, los datos con que se cuenta no son uniformes ni suficientes como para establecer una tendencia en cuanto a los delitos para los que procede, con excepción de Ciudad de México, donde predomina el robo. Entre agosto de 2016 y enero de 2019, no menos de 82% de las mujeres a las que se les suspendió el proceso fueron acusadas de cometer tal delito, seguido, en menor medida, por el narcomenudeo. Se desconocen las características de las beneficiarias de esta medida o las condiciones impuestas, dado que no se entregó dicha información.

En el caso de Oaxaca, los delitos por los que fueron acusadas abarcan las lesiones (en ciertos casos, en combinación con otros delitos, como los daños y el robo), violencia familiar, aborto y posesión simple en su modalidad de narcomenudeo (marihuana)²¹. Las condiciones impuestas se limitaron a las establecidas en el artículo 195 del CNPP, como, por ejemplo,

¹⁸ ver Anexo V.

¹⁹ ver Anexo VI.

²⁰ ver Anexo VII.

²¹ ver Anexo VIII.

residir en un lugar determinado; frecuentar o dejar de frecuentar ciertos lugares o personas; someterse a un tratamiento médico o psicológico, ya sea por violencia familiar o por aborto; cumplir con los deberes de deudor alimentario y prestar servicio social a favor del Estado o de una institución de beneficencia pública. Se reportó que —al menos— 45.45% de ellas tenía dependientes económicos.

La limitada disponibilidad de datos con respecto a la suspensión condicional del proceso se repite en el caso de las **medidas cautelares distintas a la prisión preventiva**²². La información de Ciudad de México fue la más detallada, aunque sin suficientes datos para establecer las características de las beneficiarias.

En este contexto, se ha identificado que el número de estas mujeres, entre agosto de 2016 y enero de 2019, es superior al número de las que se encuentran privadas de libertad preventivamente. De nuevo, el mayor porcentaje de mujeres que reciben estas medidas fueron acusadas del delito de robo, seguido, muy de lejos, por el de narcomenudeo. La presentación periódica ante el juez fue la medida que se ordenó en la gran mayoría de casos, ya sea sola o en combinación con otras medidas, como la prohibición de concurrir a reuniones; la presentación de una garantía económica; la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con ciertas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa; el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, o el internamiento a alguna institución; el embargo de bienes; la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez.

La presentación de una garantía económica como única medida cautelar se impuso en escasas oportunidades (tres veces, por mucho) por los delitos de robo, violencia familiar y encubrimiento por receptación sin conocimiento; en los otros casos, se acompañó de otra u otras medidas. En Oaxaca se optaron para los delitos de lesiones y despojo. Entre las medidas cautelares utilizadas se encuentran la presentación periódica ante una autoridad; la prohibición de acercarse a un lugar determinado; la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con ciertas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, y la separación del domicilio. Entre las mujeres beneficiarias hubo indígenas y madres. Con respecto al gobierno federal,

²² ver Anexo IX.

la información es escasa; sin embargo, una de las entrevistadas indicó que cuando la persona acusada de cometer el delito es usuaria de sustancias psicoactivas, siempre se le ordena seguir un tratamiento.

Ahora bien, de acuerdo con la información brindada por los entrevistados, existen los siguientes problemas respecto de las medidas cautelares:

- a)** la ley contempla algunas modalidades difíciles de evaluar, como “no portar armas” o “no salir del país”
- b)** los jueces no son lo suficientemente específicos y acertados al ordenarlas. Esto último se encuentra relacionado con la falta de conocimiento del contexto o las redes de apoyo con que cuentan los acusados, cosa que impide ordenar las modalidades adecuadas para cada caso concreto. Por ejemplo, solo se ordena seguir un tratamiento contra el alcoholismo, pero la persona además consume alguna sustancia
- c)** el sistema no se encuentra lo suficientemente preparado para atender a las mujeres, por ejemplo, se suscitó un caso en el que se ordenó terapia psicológica a una mujer, pero se tuvo que modificar porque los programas solo se ofrecían a mujeres víctimas de delitos, y las terapias pensadas para personas infractoras se habían diseñado para hombres

Un problema más general es que no todas las entidades cuentan con su respectiva Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (Umeca) o no están funcionando en toda su capacidad, por falta de personal o de equipamiento; por ejemplo, no se cuenta con los dispositivos electrónicos de monitoreo, lo cual impide a los jueces ordenar esa medida cautelar o se traslada el costo del aparato a la persona imputada.

Asimismo, debido a que algunas Umeca no se encuentran operativas, las personas que deben presentarse ante la autoridad lo hacen frente a un juzgado que en algunos casos se ubica lejos de sus domicilios. Ciertamente, este es un elemento clave para lograr una correcta utilización de las medidas cautelares, así como para medir su efectividad. De hecho, se ha reportado al menos un caso en el que una Umeca emitió un informe de cumplimiento de la presentación ante la autoridad, pero la persona había sido privada de la libertad preventivamente meses antes.

Algunos de los entrevistados mostraron su preocupación cuando se les preguntó por la Umeca federal que, en la actualidad, está adscrita a la PF. Uno de los principales inconvenientes es que quienes la componen no cuentan con la formación para realizar ese tipo de trabajo —que implica un acompañamiento a la persona acusada— y, en algunos casos, han sido asignados ahí como “castigo” por no hacer bien su labor como policía. Asimismo, han sido formados para que muestren su lealtad a la institución y no a otro poder del Estado, lo que en los hechos ha traído problemas durante las audiencias de medidas cautelares donde no han querido responder ante el juez. De manera adicional, la PF no goza de una imagen positiva frente al público debido a que sus elementos han incurrido en prácticas contrarias a la ley, las cuales se han trasladado al ámbito de la Umeca²³.

Otro gran problema, como ya se ha mencionado, es la existencia de un catálogo de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa. Todos los entrevistados se mostraron en contra de la ampliación del catálogo; mientras algunos sugirieron que debería existir para delitos muy graves, como secuestro y crimen organizado, otros fueron tajantes al respecto y subrayaron que ningún delito debería merecer prisión preventiva oficiosa, que debería ser el juez quien decida caso por caso, y no el legislador.

Con respecto a la excepción del artículo 167 del CNPP que establece que el juez sustituirá la prisión preventiva oficiosa por otra medida cautelar “únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad [...] con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad” (CNPP, 2014), se mencionó que en la práctica no se aplica. De hecho, cuando presuntamente se ha cometido uno de los delitos del catálogo, no hay mayor discusión: los jueces rechazan de forma automática otorgar otro tipo de medida en aquellos supuestos y el MP no interviene para impedirlo.

Sobre las **garantías económicas**, en específico la fianza, la mayoría de los entrevistados indicó que ya no se utiliza con tanta frecuencia, lo que coincide con la información proporcionada por las autoridades competentes. Una de las razones que esgrimieron es la incorporación de un amplio

²³ Si bien no existen denuncias formales o informes públicos que den cuenta de ello, se han reportado prácticas de corrupción dentro de la Umeca, por ejemplo, con la finalidad de emitir informes favorables a los imputados, a pesar de haber incumplido sistemáticamente con la medida.

UMECA DE OAXACA, UNA PRÁCTICA PROMETEDORA

Uno de los logros más importantes de la Umeca de Oaxaca ha sido la implementación de un modelo de atención a víctimas. Consiste en un equipo de psicólogas encargadas de entrevistar a individuos que se han visto involucrados en la comisión de un delito (ya sea como víctimas o acusados) o que acompañan a alguien acusado de cometer un delito; por lo general, las entrevistadas son mujeres que tienen alguna relación con el presunto autor del delito. A través de estas entrevistas se obtiene información valiosa, como, por ejemplo, si la persona acusada tiene hijos o consume alcohol u otra sustancia, que luego es transmitida al juez para que se asignen medidas cautelares adecuadas. Asimismo, estos intercambios permiten identificar si la persona entrevistada requiere otro tipo de atención (médica o jurídica), procediendo a derivarla al especialista correspondiente.

La Umeca es muy activa con respecto al cumplimiento de las medidas cautelares. Por un lado, realiza una evaluación de la posibilidad de cumplimiento de la medida e informa al juez cuando ello no es posible o se dificulta, de manera que se pueda variar o adecuar. Por otro lado, mantiene contacto permanente con las personas acusadas; de hecho, junto con sus familiares o amigos constituye una red de apoyo para alentar el cumplimiento.

Sobre la base de faltas administrativas cometidas por los acusados, la Umeca cuantifica el riesgo que estas personas representan para la comunidad. Este informe es una de las herramientas que los jueces utilizan para determinar si se justifica la prisión preventiva y, de esta manera, reducir el riesgo de arbitrariedades.

La Umeca ha establecido como una de sus prioridades reforzar su relación con los jueces, con la finalidad de que comprendan a cabalidad cómo se está llevando a cabo el trabajo de supervisión, y que se realizan todos los esfuerzos necesarios para mantener ubicadas a las personas acusadas, ya sea para que comparezcan ante los tribunales o para que se mantengan alejadas de las presuntas víctimas del delito. Adicionalmente, le interesa mucho demostrarles a los jueces el cambio positivo en la vida de los acusados que enfrentaron el proceso en libertad y que, de esta manera, sientan mayor confianza y seguridad de otorgar medidas distintas a la prisión preventiva.

Finalmente, todo el personal ha sido capacitado y sensibilizado en materia de género, derechos humanos y violencia familiar.

.....

listado de medidas cautelares distintas a la privación de la libertad y a las garantías económicas, que consideran igual de eficaces, a diferencia del sistema anterior, en el que una garantía económica era la única alternativa a la privación de la libertad. Sin embargo, aún hay jueces que exigen el pago de la garantía para dejar sin efecto la privación de la libertad, determinando el monto de acuerdo con el delito cometido. En el caso del fuero federal, en especial fuera de Ciudad de México, pareciera que la fianza sí se utiliza con frecuencia, en particular para quienes han cometido delitos en materia migratoria, y los montos no son demasiado elevados, ya que se ajustan a la realidad económica del individuo.

4.3.3 Medidas alternativas aplicables al momento de la determinación de la sentencia y en la etapa de ejecución

La información sobre estas medidas es, en general, escasa, hecho que, como ya se mencionó, está relacionado con la reciente entrada en vigor del sistema procesal penal acusatorio y oral. Oaxaca reportó que en el periodo requerido no se presentaron casos de mujeres que hayan solicitado una medida alternativa, ya sea como pena, sustitutivo o beneficio preliberacional. Por su parte, Ciudad de México solo entregó datos del periodo de agosto de 2018 a enero de 2019, pues antes de esa fecha no registraban tal información. En este contexto, se puede mencionar que, en el caso de mujeres, el sustitutivo más otorgado fue el trabajo a favor de la comunidad, sin embargo, no se indica cuál fue la pena.

Algunos de los entrevistados manifestaron que han notado cierta renuencia por parte de los jueces del fuero común para otorgar beneficios preliberacionales cuando los delitos se cometieron con violencia, aunque hayan sido robos por cantidades mínimas; debido a esta “violencia”, los jueces concluyen que la persona acusada es, en efecto, violenta, por lo cual la excluyen de tales beneficios. Otros de los problemas mencionados están vinculados, en específico, con los requisitos de la libertad condicionada y la libertad anticipada, tanto para hombres como para mujeres, en ambos fueros.

Como se adelantó, la poca claridad y ausencia de criterios para cumplir lo establecido en la LNEP ha generado disparidad en las decisiones al momento de evaluar los beneficios. Sobre los requisitos se identificó lo siguiente.

1. Se desconoce si el requisito “que no se haya dictado diversa sentencia condenatoria firme” se refiere a una sentencia previa cuya pena ya se cumplió o a una sentencia que se encuentra vigente, o si aplica a cualquier tipo de delito —doloso o culposo— que debería ser lo correcto ya que la distinción de delitos es violatoria de derechos porque implica un doble enjuiciamiento, o solo a los que ameritan pena de prisión y que se encuentre vigente. Si fuese lo último, podría tener cierto sentido porque a pesar de que se logre el beneficio, la persona tendría que continuar cumpliendo la pena correspondiente al otro delito.

En la actualidad, al menos a nivel federal, algunos jueces están aplicando el requisito literalmente, es decir, si la persona que solicita el beneficio registra en sus antecedentes una sentencia condenatoria, en automático rechazan su solicitud. Ciertos tribunales han establecido que las sentencias en cuestión deben ser previas y que haya una pena de prisión concomitante; otros han indicado que se debe evaluar el delito —si fue culposo o doloso—, la temporalidad, es decir, cuándo se cometió y si tuvo alguna relación con aquel para el cual se solicita el beneficio. Los entrevistados sugirieron que se debe hacer un análisis caso por caso, porque de otra forma podría resultar arbitrario, pues se estaría sancionando de nuevo por un delito cuyo castigo ya se cumplió.

2. Existen dudas acerca de cómo se debe evaluar y determinar si la mujer representa un riesgo, dado que existen tres posibles afectados: la víctima, los testigos o la sociedad. Las mismas inquietudes surgen con la determinación de la buena conducta, puesto que se desconoce qué herramientas ayudarían al juez a decidir lo siguiente: ¿es suficiente la declaración de la mujer sentenciada? ¿Se requiere un informe del centro penitenciario? ¿Cuándo se considera que una mujer privada de la libertad tuvo buena o mala conducta? Algunos jueces aceptan el informe remitido por el centro penitenciario, pero esta decisión es cuestionable porque acciones tan simples como comer un pan de más o llevar lentes no recetados califican como infracciones, y la suma de ellas podría derivar en un informe de mala conducta.

Con respecto al riesgo, se mencionó que en los casos de sentenciados por delitos federales en Oaxaca, la Umeca realiza la evaluación. En Ciudad de México, en algunos juzgados del fuero federal el riesgo se acredita con estudios de personalidad a pesar de haber sido

cuestionados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por ser violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (CIDH, 1998, párrs. 266 y ss.), o mediante la solicitud de un aval moral que garantice el buen comportamiento de la beneficiaria.

3. El plan de actividades también ha resultado ser un requisito problemático. Por un lado, contrario a lo que ordena la ley, los planes no son contruidos de acuerdo con las necesidades y características de la mujer privada de libertad, ni mucho menos con su participación.²⁴ Se ha mencionado que, en la realidad, buena parte son planes estándar a los que se incorporan, dependiendo del delito cometido, actividades o talleres cargados de estereotipos —por ejemplo, talleres de costura o manualidades para las mujeres privadas de la libertad— y que criminalizan a la persona (Equis, 2019d). En muchos casos, las actividades del plan no se realizan porque el Centro de Readaptación Social (Cereso) no cuenta con la infraestructura o capacidad para llevarlas a cabo, pese a lo cual reporta el incumplimiento a los tribunales, como si fuera responsabilidad de la mujer privada de su libertad, impidiendo que se otorgue el beneficio.

Adicionalmente, se han presentado casos de mujeres privadas de la libertad sin plan de actividades porque el centro penitenciario aún no ha adoptado las disposiciones necesarias para implementarlos; cuando esto sucede, los centros reportan si la mujer privada de la libertad ha trabajado o participado en las actividades que ofrece el propio centro, siendo eso suficiente para dar por cumplido el requisito.

Otro problema en relación con estos planes es que se confunden con lo establecido en las disposiciones derogadas, es decir, a pesar de que lo llamen plan de actividades, continúan basándose en la estructura de los informes técnicos.

4. El pago de la reparación del daño es, quizá, uno de los requerimientos más difíciles de cumplir por parte de las mujeres privadas de libertad porque implica una suma de dinero.

²⁴ En el artículo 9, párrafo XI, de la LNEP se establece que las personas privadas de su libertad tienen el derecho de participar en la integración de su plan de actividades.

Como se ya se ha señalado, las mujeres acusadas de cometer delitos no cuentan con patrimonio propio y suelen depender económicamente de su pareja, tener personas dependientes a su cargo o ser las únicas proveedoras y la situación empeora en la etapa de ejecución de la condena de prisión. En este contexto, y considerando la baja probabilidad de obtener un trabajo bien remunerado en prisión, a las mujeres privadas de la libertad se les dificulta cumplir con la reparación del daño. Cabe mencionar aquí el artículo 198 de la LNEP, que dispone que la persona candidata a un beneficio preliberacional, sustitución o suspensión temporal de la pena debe asegurar el cumplimiento de la reparación del daño antes de que se haga efectiva, y cuando no cuente con los recursos deberá presentar una caución suficiente para cumplir con la obligación, o la condonación de pago debe haber sido otorgada por la víctima. Agrega que “en ningún caso, una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación sobre alguna medida de libertad condicionada o libertad anticipada podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos” (LNEP, 2016).

Esta norma también presenta problemas, pues no se ha determinado la cantidad o porcentaje de la reparación que se debe garantizar o a cuánto debe ascender la caución para que pueda proceder el beneficio. En este escenario, el juez o la jueza tendría que decidir el monto; sin embargo, se ha manifestado que entre ellos hay criterios dispares, por ejemplo, los jueces estatales suelen exigir un porcentaje alto para garantizar el pago de la reparación, mientras que los federales parecieran ser más flexibles porque llegan a determinar montos menores, solicitan el pago a plazos, entre otras medidas.

5. En específico sobre la libertad condicionada, la ausencia de un listado de obligaciones a las que estarían sujetas las beneficiarias ha presentado complicaciones debido a la falta de creatividad de los jueces, quienes, por lo general, recurren a las condiciones establecidas en las medidas cautelares o suspensión condicional del proceso, o a condiciones que no generan beneficio alguno para la víctima o la sociedad.

Por ejemplo, se comentó el caso de una mujer a quien se le otorgó el beneficio, pero se le exigió que para conseguir trabajo mostrara una carta —emitida y firmada por el Cereso— que indicase que había estado privada de la libertad. Esta medida es contraria a la reinserción social y contribuye a la estigmatización de la mujer.

Por otro lado, el porcentaje de la pena que debe cumplirse con respecto a la libertad anticipada ha sido muy cuestionado por algunos de los entrevistados debido a que varía dependiendo del tipo de delito: 70% si se trata de un delito doloso y 50% si es uno culposo. Esto resulta inequitativo, pues en la etapa de ejecución lo que se debería de evaluar para obtener un beneficio preliberacional es el avance en la reinserción social de la persona y no el delito por el que fue condenada.²⁵

6. Para finalizar, dos elementos cuestionados en repetidas ocasiones fueron la improcedencia de los beneficios preliberacionales y la sustitución de la pena para delitos específicos, dado que puede prestarse a arbitrariedades, en especial en el segundo caso. Se cuestionó el hecho de que se excluya a personas que cumplen con alguno de los supuestos establecidos en la normativa únicamente por el delito por el cual fueron condenadas, ya que puede acarrear consecuencias muy graves. Por ejemplo, se ha registrado al menos un caso en el cual una mujer, condenada por secuestro, falleció de cáncer en el reclusorio porque el delito se encuentra expresamente excluido por la ley.

4.3.4 Otras dificultades identificadas

Durante las entrevistas fueron mencionadas ciertas prácticas judiciales que, en los hechos, constituyen obstáculos para el otorgamiento de medidas alternativas. Una de ellas, por ejemplo, es que los jueces a nivel local tardan en otorgar fechas para la audiencia de evaluación de solicitudes de beneficios preliberacionales. Se han presentado casos en los que las solicitantes que buscaron la libertad condicionada, que exige cumplir 50% de la pena, tuvieron que optar por la libertad anticipada, puesto que para la fecha en que se programó la audiencia ya habían cumplido 70% de su condena.

Otra es que buscan desinformar a las solicitantes para que desistan del beneficio, tanto a nivel local como federal; en algunas ocasiones, incluso, mediante la intervención de defensores públicos, quienes las convencen de revocar a su abogado particular para asumir ellos la defensa y, después, persuadirlas de no pedir el beneficio.

²⁵ Una de las personas entrevistadas sostuvo que este requisito es problemático porque, desde su punto de vista, obliga al juzgador a analizar por segunda vez los elementos de dolo y culpa cuando ya se han discutido durante el proceso penal para determinar la pena. El hecho de pedir más años para los delitos dolosos significaría una nueva sanción para actos que ya fueron castigados.

De igual forma, se ha registrado —al menos en un juzgado— la emisión de notificaciones con fechas anteriores a la fecha en que se notificó y registró el acuse, para dar por extinguidos ciertos plazos y evitar que se apelen las decisiones.²⁶ Por otro lado, también se ha indicado que en algunos centros de reclusión femenil no hay acceso a información, para las reclusas o sus familias, con respecto a los beneficios preliberacionales a los que pueden optar.

Sobre la actuación del MP, las respuestas recibidas fueron contrapuestas, tanto para el fuero federal como para el común. La mayoría manifestó que algunas fiscalías tienen consignas muy claras, por lo que no solicitan medidas alternativas, y cuando el juez las concede, apelan en cualquier etapa, sin excepción. También se indicó que hay fiscales que no solicitan medidas alternativas, pero no apelan cuando las conceden; otros que sí las solicitan, y otros que se oponen, pero cuando las conceden, no apelan.

4.3.5 Casos

Por desgracia, no fue posible entrevistar a mujeres beneficiarias de medidas alternativas o a mujeres cuidadoras de personas beneficiarias; sin embargo, se logró recoger dos casos en los cuales se refleja con mayor claridad cómo funcionan las medidas alternativas, en particular, las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.²⁷ Ambos casos se desarrollaron en Oaxaca

El primer caso es el de doña Luisa, una mujer indígena acusada de transportar narcóticos que pasó cinco años en prisión preventiva al declararse culpable del delito contra la salud. Si bien su caso se enmarcó en el sistema tradicional, se invocó la aplicación de las medidas cautelares establecidas en el CNPP.

La detención se produjo porque su patrón la convenció de inculparse bajo la promesa de que se encargaría de su defensa. Al momento de declarar le asignaron un intérprete, que en realidad era su esposo y no hablaba la misma lengua indígena; a pesar de ello, el juez encargado de la causa dictó auto de formal prisión, el cual fue apelado. La apelación se resolvió a favor

²⁶ Por ejemplo, la notificación tiene como fecha el 15 de julio, pero en realidad se presentó para firma de la sentenciada el 1 de agosto.

²⁷ Los casos fueron relatados por una persona defensora pública federal. Los nombres de las mujeres involucradas han sido modificados.

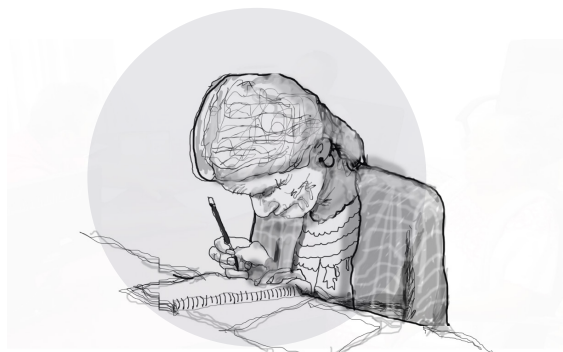
de doña Luisa, ordenándose la reposición del procedimiento y una nueva declaración, esta vez en presencia de un abogado que hablase su lengua indígena. Después de dos años, y debido a la falta de avances en el proceso, la señora Luisa revocó a su abogado particular y solicitó la designación de un defensor público, quien pidió una evaluación psicológica para acreditar la subordinación a los patrones y su estado de vulnerabilidad. Sobre la base de esa información y las nuevas modalidades de medidas cautelares establecidas en el artículo 155 del CNPP, se solicitó una medida diversa a la prisión preventiva, pero la jueza encargada la negó porque el delito por el cual estaba siendo procesada era considerado grave. Esta decisión también fue apelada y en segunda instancia el Tribunal Unitario consideró las circunstancias de la detención, la declaración, el dictamen psicológico y un estudio socioeconómico. Se concluyó que aunque se trató de un delito grave, ameritaba la modificación de la prisión preventiva y se fijó una garantía económica de cinco mil pesos y la presentación mensual ante la jueza de la causa durante todo el tiempo que durara el proceso. Finalmente, doña Luisa fue absuelta.



El segundo caso es el de la señora María, indígena de 79 años, quien fue una de cuatro mujeres acusadas del delito de peculado. Como en el caso anterior, su proceso se desarrollaba bajo las reglas del sistema tradicional, pero se invocó la aplicación de las medidas cautelares establecidas en el artículo 155 del CNPP.

La señora María fue parte de un grupo de mujeres que solicitaron dinero a un programa de apoyo productivo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Se les concedió el dinero (175 mil pesos) y con él compraron cerdos para crianza. Después de una serie de evaluaciones, Sedesol

consideró que no habían podido comprobar el gasto, por lo que procedió a denunciarlas por peculado.²⁸ En este contexto, se dictó una orden de aprehensión contra las cuatro mujeres; esta se ejecutó, primero, contra dos señoras en 2012; en 2016 contra una tercera integrante del grupo, y en 2019 contra doña María. De las cuatro mujeres involucradas, las tres primeras detenidas fueron liberadas en apelación, puesto que el juez determinó que no se había cometido delito alguno. Doña María no corrió la misma suerte y le asignaron una caución de 181 mil pesos porque era la única imputada en el caso. Luego de su detención, se suspendió el proceso porque no se contaba con un intérprete que hablara su lengua. Estuvo dos meses privada de su libertad sin conocer el estatus de su situación jurídica. Superado este episodio, la defensora pública encargada del caso solicitó una variación de la prisión preventiva sobre la base del artículo 155 del nuevo CNPP, la cual fue concedida. La jueza fijó una garantía económica de cinco mil pesos —que doña María debía pagar para obtener su libertad—, además de la presentación mensual ante la jueza de la causa; presentación ante el juzgado, tantas y cuantas veces fuere citada para ello; prohibición de abandonar la demarcación donde se encuentra su domicilio; señalar domicilio exacto donde residiría al obtener su libertad y prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con los testigos, siempre y cuando no se afectara el derecho de defensa. Dado que el juzgado donde le correspondería presentarse se ubica a siete horas de camino desde su domicilio, se solicitó que se le permitiera presentarse ante su autoridad municipal, sin embargo, la jueza no accedió. Actualmente esa decisión se encuentra en apelación.



²⁸ El fundamento fue que, al momento de realizar una inspección ocular, encontraron cerdos que por falta de espacio fueron ubicados en un chiquero diferente al indicado en un inicio.

4.4 ¿Defensa con perspectiva de género?

Otro elemento a considerar es la actuación de los defensores, tanto públicos como particulares. Con respecto a los defensores públicos del fuero común, se sostuvo que hace falta una defensa con perspectiva de género, ya que es frecuente que no expongan el contexto de la mujer acusada de cometer un delito, evitando así que el juzgador tenga elementos para conceder una medida alternativa a la privación de la libertad, o que no “peleen” por una medida adecuada a las circunstancias de la acusada. Sin ánimo de justificar los posibles fallos de los defensores públicos, sí debe tenerse en cuenta que, a nivel estatal, cuentan con una gran carga de casos. De acuerdo con un estudio realizado por México Evalúa en 2018, sobre la base de información obtenida mediante solicitudes de transparencia, en promedio, cada defensor representó a 219 personas imputadas, siendo Nuevo León y Oaxaca los estados con los números más elevados: mil 496 y 434 imputados por defensor, respectivamente (México Evalúa, 2019, p. 95).

De manera adicional, los entrevistados sostuvieron que los defensores no se encuentran del todo preparados y desconocen la nueva regulación sobre medidas alternativas aplicables en la etapa de ejecución de la pena. Como sucede con algunos jueces, los defensores públicos continúan actuando bajo los parámetros del sistema tradicional. Por ejemplo, para preparar solicitudes de medidas alternativas exigen el cumplimiento de requisitos que ya no están vigentes; incluso hacen referencia a documentos como los “informes técnicos de criminología y psicología” que no se encuentran contemplados en la nueva legislación y, por lo tanto, no son necesarios.²⁹ Estos problemas se presentan también con los defensores particulares, entre quienes no resulta extraño que abandonen a sus clientes por falta de actividad en el proceso o que se aprovechen de ellos.

En cuanto a los defensores públicos federales, el panorama es más alentador, ya que muchos sí solicitan medidas alternativas y se involucran en los casos de las mujeres acusadas, lo cual se traduce en una mejor defensa. Es preciso mencionar que, a diferencia de los estatales, durante 2018 cada defensor representó a un promedio de 47.2 personas, lo cual se explica por una reducción de imputados y por un aumento en el número de

²⁹ La LNEP reemplazó dicho informe por el plan de actividades.

defensores (México Evalúa, 2019, p. 106). Esto, sin duda, permite una mayor dedicación y seguimiento a cada uno de los asuntos. Lo anterior no significa que no se hayan presentado dificultades, como en el caso de los defensores públicos estatales; por tal motivo, la Dirección General del Instituto Federal de la Defensoría Pública ha impulsado una disposición que establece que los defensores y asesores deben conducirse bajo los principios de la perspectiva de género, así como incorporar en todas sus actuaciones el contexto sociocultural y económico de las personas que defienden y asesoran.

Conclusiones

El presente estudio tiene como principal objetivo analizar el diseño legislativo y la efectiva implementación de las medidas alternativas al encarcelamiento en casos que involucran a mujeres acusadas o sentenciadas por la comisión de delitos en México, de manera que se puedan identificar las posibilidades y las barreras para su aplicación. Como se mostró, los delitos por los que son acusadas las mujeres privadas de libertad por lo general son no violentos. En el caso de México, a nivel federal los datos muestran que los principales delitos presuntamente cometidos por mujeres son privación ilegal de la libertad y delitos contra la salud. A nivel estatal, los delitos predominantes son la privación ilegal de la libertad y el robo. Particularmente, en los delitos de privación ilegal de la libertad se ha mencionado que una gran parte de las mujeres se involucraron en ellos de manera involuntaria.

La adopción del CNPP y la LNEP en el marco de la reforma del sistema de justicia penal constituye un avance. Ambos incorporan medidas alternativas al encarcelamiento, muchas de las cuales no figuraban en la legislación del sistema tradicional y permiten, incluso, evitar el inicio de un proceso penal.

En general, la percepción sobre el cambio es positiva, aunque no se encuentre exento de críticas, pues si bien ambos cuerpos normativos incluyen reglas puntuales que favorecen a mujeres procesadas y privadas de la libertad, es notoria la ausencia de una disposición específica sobre perspectiva de género o perspectiva intercultural, lo cual limita a los jueces la posibilidad de considerar las características de las mujeres y de ciertas poblaciones al evaluar la proce-

dencia de las medidas, cuyos perfiles son sustancialmente distintos al de los autores de delitos. Es de suma importancia que los operadores de justicia tengan presentes las características de las mujeres acusadas o sentenciadas por cometer delitos, ya que en ellas hay argumentos suficientes para optar por una medida alternativa al encarcelamiento. Asimismo, les permitiría tener un panorama más amplio de cómo la prisión genera un impacto negativo mayor.

A la ausencia de una perspectiva de género en el ámbito de los procesos judiciales, y a los problemas existentes en el acceso a la justicia, se suman los conflictos relacionados con la operatividad de las medidas alternativas a la privación de la libertad. En los hechos, los jueces deciden en función del tipo de delito cometido y del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, por lo que no hay una inclinación por beneficiar más a las mujeres que a los hombres. Empero, limitarse a evaluar el delito cometido sin ponderar las circunstancias del caso en concreto termina por perjudicar más a las mujeres que a los hombres, puesto que las características de las acusadas de cometer delitos son sustancialmente opuestas a las de los acusados varones, quienes suelen ser los autores o instigadores. Por si fuera poco, hay jueces —en especial en el fuero común— que no conocen la ley y los procedimientos a seguir para evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos, restringiendo así la aplicación de las medidas alternativas.

La falta de conocimiento de la nueva normativa y de perspectiva de género no se limita a los jueces, sino que alcanza a los defensores públicos, sobre todo del fuero común. Debido a la carga excesiva de trabajo de los defensores y a la falta de información de las mujeres, estos no promueven solicitudes de medidas alternativas. Frente a esta deficiencia, a nivel federal el Instituto de la Defensoría Pública ha impulsado una disposición que establece que los defensores y asesores deben conducirse bajo los principios de la perspectiva de género, así como incorporar en todas sus actuaciones el contexto sociocultural y económico de las personas que defienden y asesoran.

El rol de los defensores, tanto públicos como privados, en el otorgamiento de las medidas alternativas al encarcelamiento es clave, ya que son ellos quienes tienen la oportunidad de presentar ante el juez todos los elementos relacionados con el caso y la persona imputada que no se encuentran reflejados en una carpeta de investigación o expediente procesal. Por ejemplo, la relación de subordinación en la que podría encontrarse inmersa la acusada, el contexto de pobreza y el desconocimiento del idioma, entre otras.

Recomendaciones

- ▶ Se requiere un intenso trabajo de instituciones como el Poder Judicial, las Fiscalías y Procuradurías y las defensorías públicas para formar a sus operadores en una efectiva aplicación de derechos humanos y perspectiva de género a fin de que incorporen esto en su trabajo diario, principalmente al evaluar la pertinencia de las medidas alternativas en casos de mujeres, y que consideren su situación particular, basándose no solo en la ley nacional, sino también en los tratados internacionales en la materia (CEDAW, Belém Do Pará, entre otros).

Una herramienta muy útil que debe ser tomada como vinculante más que como una simple guía es el protocolo para juzgar con perspectiva de género preparado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, es preciso que se promuevan disposiciones como la adoptada por el Instituto Federal de la Defensoría Pública, que ordena contemplar el contexto sociocultural y económico de las personas acusadas y asesoradas.

- ▶ Se precisa de capacitaciones más efectivas para que los jueces conozcan con mayor profundidad la normativa, cambien el paradigma, comprendan que el objetivo del sistema procesal penal acusatorio y oral es la reinserción social y que la pena privativa de libertad no es la más adecuada para todos los supuestos.

Un camino sería diseñar un programa que incluya no solo a los operadores, sino también a funcionarios de alto rango de las instituciones pertinentes, como el Poder Judicial y las Fiscalías y Procuradurías, que incorpore un sistema de evaluación que permita medir el nivel de comprensión e interiorización de los contenidos (Equis, 2019a; Equis, 2019c). Por ejemplo, se podría diseñar un programa que incluya exámenes periódicos y, dependiendo de los resultados, focalizar las sesiones de capacitación. Incluso valdría la pena crear un programa de acompañamiento, al estilo de asesorías personalizadas.

Por otro lado, se podría instaurar un órgano o comisión especializada al interior del Consejo de la Judicatura, encargado de evaluar las sentencias que involucren a mujeres acusadas de cometer delitos, de manera tal que se puedan identificar las fallencias y reforzar las capacidades.

- ▶ Es necesario terminar de implementar las Umeca estatales y dotarlas de infraestructura, equipamiento y personal capacitado para desempeñar las tareas propias de este tipo de organismos. Se debe recordar que su trabajo es clave para el éxito de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. Asimismo, es importante que se repliquen en otros estados buenas prácticas como las de la Umeca de Oaxaca.
- ▶ En materia legislativa, debe eliminarse el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, así como la prohibición de aplicar medidas alternativas a determinados delitos para permitir a los jueces evaluar caso por caso y, así, evitar arbitrariedades. De igual forma, debe evaluarse una modificación sustantiva y reevaluar las penas establecidas.
- ▶ Se debe trabajar en el establecimiento de criterios que guíen a los jueces en la evaluación de los requisitos de los beneficios preliberacionales, o en la modificación de los requisitos para una mayor claridad, principalmente en lo referente a la diversa sentencia condenatoria y la buena conducta, dos de los requisitos más problemáticos.
- ▶ Deberían proponerse mecanismos que aseguren que las víctimas accedan a la reparación del daño cuando el imputado no pueda cubrirla, pero sin que —al mismo tiempo— lo deslinden de la responsabilidad del pago; por ejemplo, a través de un plan diferido.
- ▶ Finalmente, se debe trabajar en una campaña social para erradicar la idea de que la pena de prisión es el único camino posible cuando se cometen delitos.



Referencias

Publicaciones

- Aguilar-Morales, L. M. (2016). Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores. En A. Gómez-González (Coord.), *Reforma penal 2008-2016. El sistema penal acusatorio en México* (p. 37). Recuperado de <https://cutt.ly/NtbZXP5>
- Ángel, A. (3 de septiembre de 2019). Aumenta la población penitenciaria tras 5 años de tendencia a la baja. *Animal Político*. Recuperado de <https://cutt.ly/2tv60J3>
- Ángel, A. (15 de julio de 2019). Cárceles mexicanas reducen su población, son 57 mil 254 presos menos que hace cuatro años. *Animal Político*. Recuperado de <https://cutt.ly/itBva2f>
- Casal, J. M. (2014). Artículo 7, derecho a la libertad personal. En C. Steiner y P. Uribe (Coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación / Fundación “Konrad Adenauer”.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). (2017). *Censo de Población Indígena Privada de la Libertad (CPIPL) 2017*. Recuperado de <https://cutt.ly/FtNLPd4>
- CEB (Chief Executives Board for Coordination). (2019). *Summary of deliberations*. Recuperado de <https://cutt.ly/ZtNfn52>
- Chacón-Rojas, O. (2013). *Las medidas cautelares en el procedimiento penal acusatorio*. Recuperado de <https://cutt.ly/HtbNGos>
- CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas). (2015). *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Recuperado de <https://cutt.ly/6yotaAu>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2017). *Guía práctica para reducir la prisión preventiva*. Recuperado de <https://cutt.ly/GtBjv5V>
- CIDH. (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de <https://cutt.ly/ZtBYoy6>
- CIDH. (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Recuperado de <https://cutt.ly/ptBgJS1>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (1998). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de <https://cutt.ly/ttna95f>
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). (2018). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018*. Recuperado de <https://cutt.ly/VtBTz3a>
- CNDH. (2015). Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la república mexicana. Recuperado de <https://cutt.ly/rtBTOMr>
- Conapred (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación). (s. f.). *Ficha temática: trabajadoras del hogar*. Recuperado de <https://cutt.ly/btMguyl>

- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). (2015). *Alternatives to punishment for drug-using offenders*. Luxembourg: EMCDDA Papers, Publications Office of the European Union.
- Equis: Justicia para las Mujeres. (2018). *Cortes de drogas en México: una crítica a partir de las experiencias de las mujeres*. Recuperado de <https://cutt.ly/ytvKqZW>
- Equis: Justicia para las Mujeres. (2017). *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para políticas públicas incluyentes*. Recuperado de <https://cutt.ly/RrCPdVk>
- Equis: Justicia para las Mujeres. (2016). *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas en México*. Recuperado de <https://cutt.ly/itvKtVV>
- García-Ramírez, S. (2019). *Seguridad y justicia: plan nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden*. Recuperado de <https://cutt.ly/rtv2NKy>
- Giacomello, C. (2014). *Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina*. Londres: IDCP.
- Gobierno de México-Presidencia de la República. (2019). Anexo estadístico. En Gobierno de México-Presidencia de la República, *Primer informe de gobierno 2018-2019*. Recuperado de <https://cutt.ly/vrCSKt1>
- Inegi. (2018b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2018*. Recuperado de <https://cutt.ly/1tniDBp>
- Inegi. (2017). *En números, documentos de análisis y estadísticas. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (vol. 1, núm. 11). Recuperado de <https://cutt.ly/RrNZ3UR>
- Martínez-Bazán, A. (2016-2017). Las medidas cautelares y la prisión preventiva en el nuevo sistema acusatorio adversarial. *Dike, Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 10(20), pp. 129-150.
- México Evalúa. (2019). *Hallazgos 2018: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Recuperado de <https://bit.ly/3aoA1NO>
- Moreno-Pérez, S. (2017). *Los centros penitenciarios en México. ¿Centros de rehabilitación o escuelas del crimen?* Carpeta Informativa núm. 70. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Recuperado de <https://cutt.ly/ByotEho>
- Reinserta. (2016). *Diagnóstico de las circunstancias en las que se encuentran las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en once centros penitenciarios de la República Mexicana*. Recuperado de <https://cutt.ly/8yotPkW>
- Segob (Secretaría de Gobernación) y OADPRS (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social). (2018). *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, octubre 2018*. Recuperado de <https://cutt.ly/CtB8yVl>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). (2015). *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. Recuperado de <https://bit.ly/32vpDzA>

- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2014). *Handbook on Women and Imprisonment: With Reference to the UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders* (“The Bangkok Rules”). New York: United Nations.
- UNODC. (2013). *Guía de introducción a la prevención de la reincidencia y la reintegración social de delincuentes*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- UNODC. (2007). *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*. New York: United Nations.
- UNODC. (2006). *Custodial and non-custodial measures. Alternatives to Incarceration. Criminal Justice Assessment Toolkit*. New York: United Nations.
- Walmsley, R. (2018). *World Prison Population List (twelfth edition)*. Recuperado de <https://cutt.ly/ytvNDda>
- Walmsley, R. (2017). *World Female Imprisonment List (fourth edition)*. Recuperado de <https://cutt.ly/ctvN2pD>
- Walmsley, R. (2015). *World Prison Population List (eleventh edition)*. Recuperado de <https://cutt.ly/RtvNnpA>
- WOLA (Washington Office on Latin America), IDCP (International Drug Policy Consortium), DeJusticia y OEA-CIM (Organización de Estados Americanos-Comisión Interamericana de Mujeres). (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://cutt.ly/Rtbip3y>

Documentos de organismos internacionales

- AGNU (Asamblea General de Naciones Unidas). (2016). *Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016*. Recuperado de <https://cutt.ly/StNsH1n>
- AGNU. (2015). *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*. Recuperado de <https://cutt.ly/otNaCGd>
- AGNU (Asamblea General de Naciones Unidas). (2014). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*. Recuperado de <https://cutt.ly/YtbsiLX>
- AGNU. (2011). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. Recuperado de <https://cutt.ly/PtNqZeL>
- AGNU. (2009). *Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*. Recuperado de <https://cutt.ly/ltNagVT>
- CND (Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas).

- (2016). Resolución 59/5. Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas. En CND, *Informe sobre el 59º período de sesiones (11 de diciembre de 2015 y 14 a 22 de marzo de 2016)*. Recuperado de <https://cutt.ly/mtNo02R>
- CND. (2015). Resolución 58/5. Apoyo a la colaboración entre las autoridades de salud pública y de justicia en la aplicación de medidas sustitutivas de la condena o la pena a los delitos menores pertinentes relacionados con drogas. En CND, *Informe sobre el 58º período de sesiones (5 de diciembre de 2014 y 9 a 17 de marzo de 2014)*. Recuperado de <https://cutt.ly/9tNiSpy>
- CND. (2012). Resolución 55/12. Alternativas al encarcelamiento, en el caso de ciertos delitos, como estrategias de reducción de la demanda favorables a la salud y la seguridad públicas. En CND, *Informe sobre el 55º período de sesiones (13 de diciembre de 2011 y 12 a 16 de marzo de 2012)*. Recuperado de <https://cutt.ly/PtNu1qv>
- Comité DDHH (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas). (16 de diciembre de 2014). *Observación General N° 35: artículo 9 (Libertad y seguridad personales)*. Recuperado de <https://cutt.ly/fyotLh6>
- Consejo DDHH (Consejo de Derechos Humanos). (2015). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*.
- Consejo DDHH. (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*. Recuperado de <https://cutt.ly/dyot1zN>
- OEA (Organización de los Estados Americanos). (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Recuperado de <https://cutt.ly/mtNeHj6>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1990). *Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. Recuperado de <https://cutt.ly/atB6ovL>
- ONU (1985). *Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. Recuperado de <https://cutt.ly/ytB5XnGs>
- ONU. (1980). *Sexto Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. Recuperado de <https://cutt.ly/AtB7HWD>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2011). Reglas de Bangkok. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios. Recuperado de <https://cutt.ly/XrNnRRg>
- UNODC RPOPAN (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe). (2013). Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano. Opinión Técnica Consultiva ex officio No. 006/2013, dirigida a los Estados de la región de América Latina. Recuperado de <https://cutt.ly/mtCBaQa>

Páginas web

- CJF (Consejo de la Judicatura Federal). (s. f.). *Unidad para la consolidación del nuevo sistema de justicia penal. Sistema de justicia penal adversarial*. Recuperado de <https://cutt.ly/utb3RTB>
- ICPR (Institute for Criminal Policy Research) y Birkbeck, University of London. (s. f. a). *World Prison Brief Data. Central America*. Recuperado de <https://cutt.ly/ntvlj9c>
- ICPR y Birkbeck, University of London. (s. f. b). *World Prison Brief Data. South America*. Recuperado de <https://cutt.ly/itv1zWK>
- ICPR y Birkbeck, University of London. (s. f. c). *World Prison Brief Data. Mexico*. Recuperado de <https://cutt.ly/ttBbxc1>
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2019). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. Recuperado de <https://cutt.ly/VtVvTRe>
- Inegi. (2018^a). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018*. Recuperado de <https://cutt.ly/ctbqNY5>
- Inegi. (2016). Tabulados básicos, vida carcelaria, cuadro 7.63. En Inegi, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) 2016*. Recuperado de <https://cutt.ly/Ntbw0ac>
- UNODC. (s. f. a). *Criminal Justice Reform: Prison reform and alternatives to imprisonment*. Recuperado de <https://cutt.ly/ktCCNBO>
- UNODC. (s. f. b). *Commission on Narcotic Drugs*. Recuperado de <https://cutt.ly/itNuyIu>

Instrumentos internacionales y legislación nacional

Declaraciones

- OEA. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Recuperado de <https://cutt.ly/Jyoypdv>
- ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de <https://cutt.ly/fyoydvE>

Tratados internacionales

- OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos.
- ONU. (1972). *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Recuperado de <https://cutt.ly/7ydeFpU>
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de <https://cutt.ly/Cyoyl1P>
- UNODC. (2014b). *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*. Recuperado de <https://cutt.ly/htNtKe3>

Normativa nacional

- CNPP (Código Nacional de Procedimientos Penales). (5 de marzo de 2014). *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/9tbCKHp>
- Gobierno de México-Presidencia de la República. (s. f.). *Resumen ejecutivo del Código Nacional de Procedimientos Penales*. Recuperado de <https://cutt.ly/atbVzpX>
- LDO (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada). (12 de enero de 2016). *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/htMgI1t>
- Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal. (29 de diciembre de 2014). *Diario oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMACOMP_291214.pdf
- LNEP (Ley Nacional de Ejecución Penal). (16 de junio de 2016). *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/ErNZsB4>
- Segob (Secretaría de Gobernación). (16 de junio de 2008). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/otbL2fM>

Jurisprudencia

Nacional

- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). (abril, 2016). Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, libro 29, t. II, p. 836. Recuperado de <https://cutt.ly/ytNJqac>
- SCJN. (marzo, 2014). Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Todos los órganos jurisdiccionales del país deben impartir justicia con perspectiva de género. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Libro 4, t. I, p. 524. Recuperado de <https://cutt.ly/htNJz8p>

Internacional

- CoIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos). (2010). *Caso Vélez Loor c. Panamá*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado de <https://cutt.ly/1yoyWQb>
- CoIDH. (2009). *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. (Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado de <https://cutt.ly/8yoyDCw>
- CoIDH. (2007). *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado de <https://cutt.ly/3yoyVXk>
- CoIDH. (2006). *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. (Fondo, reparaciones y costas). Recuperado de <https://cutt.ly/Xyoy9CF>

Entrevistas

- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (4 de diciembre de 2019). *Entrevista a Javier Carrasco Solís, director ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (6 de agosto de 2019). *Entrevista al magistrado Juan José Olvera, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (10 de julio de 2019^a). *Entrevista a miembros de la Red de Abogadas Indígenas, Capítulo Oaxaca*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (10 de julio de 2019^b). *Entrevista a miembros de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Oaxaca*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (9 de julio de 2019^a). *Entrevista al juez Luis Raúl Hernández, Poder Judicial del Estado de Oaxaca*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (9 de julio de 2019^b). *Entrevista a la jueza María del Carmen López, Poder Judicial del Estado de Oaxaca*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (3 de julio de 2017). *Entrevista a Maïssa Hubert Chakour, investigadora, y Roberto Cortés Ruiz, abogado del Programa de Sistema Penitenciario y Reinserción Social de Documenta, A.C.* México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (30 de abril de 2019). *Entrevista a Verónica Garzón Bonetti, coordinadora del Área Internacional de AsiLegal*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (5 de abril de 2019). *Entrevista a Fernanda Dorantes, directora jurídica de Reinserta*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (4 de abril de 2019). *Entrevista a Cristina Reyes, abogada de México Unido contra la Delincuencia*. México.
- Equis: Justicia para las Mujeres, A. C. (2 de abril de 2019). *Entrevista a Javier Carrasco Solís, director ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal*. México.

Respuestas a solicitudes de información

- CJF (Consejo de la Judicatura Federal). (28 de junio de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 0320000347719, oficio núm. CJF/SECNO/DGEJ/J/4612/2019, Ciudad de México, México.
- CJF. (4 de marzo de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 0320000113419, oficio núm. CJF/SECNO/DGEJ/J/1653/2019, Ciudad de México, México.
- FGOAX (Fiscalía General del Estado de Oaxaca). (21 de agosto de 2019). Aclaración de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca a una respuesta de solicitud de información, oficio núm. V.G.Z.C./481/2019, Oaxaca, México.
- FGR (Fiscalía General de la República). (21 de agosto de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 00132019, oficio núm. V.G.Z.C./481/2019, Ciudad de México, México.

FGR. (27 de marzo de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 0001700080519, oficio núm. FGR/UTAG/DG/002107/2019, Ciudad de México, México.

OADPRS (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). (29 de agosto de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 3670000022119, oficio núm. OADPRS/UNIT/1254/2019, Ciudad de México, México.

PF (Policía Federal). (26 de agosto de 2019). Respuesta de la Policía Federal a una solicitud de información, oficio núm. PF/OCG/DGE/5889/2019, Ciudad de México, México.

PJOAX (Poder Judicial del Estado de Oaxaca). (3 de abril de 2019). Respuesta del Poder Judicial del Estado de Oaxaca a una solicitud de información, oficio núm. PJEO/CJ/DPI/00.01.01/272/2019, Oaxaca, México.

Segob CDMX (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México). (10 de junio de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 0101000169219, oficio núm. SG/UT/3340/2019, Ciudad de México, México.

SSEM (Secretaría de Seguridad del Estado de México). (19 de junio de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 00387019, oficio núm. 00196/SSEM/IP/2019, Ciudad de México, México.

SSPO (Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca). (18 de junio de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 00387019, oficio núm. SSP/UT/336/2019, Oaxaca, México.

TSJCDMX (Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México). (27 de marzo de 2019). Respuesta a la solicitud de información con folio 000000049519, oficio núm. P/DUT/2327/2019, Ciudad de México, México.

ANEXO I. Entrevistas

Persona entrevistada	Cargo/Institución	Fecha
Javier Carrasco Solís	Director ejecutivo Instituto de Justicia Procesal Penal	2 de abril de 2019
Cristina Reyes Ortiz	Abogada <i>senior</i> del Programa de Política de Drogas México Unido contra la Delincuencia	4 de abril de 2014
Fernanda Dorantes Arteaga	Directora jurídica Reinserta	5 de abril de 2019
Verónica Garzón Bonetti	Coordinadora del Área Internacional AsiLegal	30 de abril de 2019
Maïssa Hubert Chakour	Investigadora Documenta	3 de julio de 2017
Roberto Cortés Ruiz	Abogado del Programa de Sistema Penitenciario y Reinserción Social Documenta	3 de julio de 2017
Luis Raúl Hernández	Poder Judicial del Estado de Oaxaca	9 de julio de 2019
María del Carmen López Lena Carrasco	Poder Judicial del Estado de Oaxaca	9 de julio de 2019
Elvira Constantina Pablo Antonio	Red de Abogadas Indígenas Capítulo Oaxaca	10 de julio de 2019
Maricela Reyes Guzmán	Red de Abogadas Indígenas Capítulo Oaxaca	10 de julio de 2019
Elizabeth Olvera Vásquez	Red de Abogadas Indígenas Capítulo Oaxaca	10 de julio de 2019
Nancy Flemming Tello	Directora Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Oaxaca	10 de julio de 2019
Adán Jiménez Rosales	Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Oaxaca	10 de julio de 2019
Luis Alberto Muñoz López	Coordinador del Área de Litigio Equis: Justicia para las Mujeres, A. C	26 de julio de 2019 y 8 de octubre de 2019
Juan José Olvera López	Magistrado Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	6 de agosto de 2019
Taïssia Cruz Parceró	Magistrada Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	9 de agosto de 2019
Alejandro Sebastián Camacho Díaz	Defensor público federal	25 de septiembre de 2019
Catalina Ramos Rojas	Defensora pública federal	27 de septiembre de 2019

Fuente: elaboración propia.

ANEXO II. Respuestas a solicitudes de información

Autoridad	Datos del oficio	Fecha de respuesta	Folio
Consejo de la Judicatura Federal	CJF/SECNO/DGEJ/J/1653/2019	2 de abril de 2019	0320000113419
Fiscalía General de la República	FGR/UTAG/DG/002107/2019	26 de marzo de 2019	0001700080519
Tribunal Supremo de Justicia de la Ciudad de México	P/DUT/2327/2019	27 de marzo de 2019	6000000049519
Poder Judicial del Estado de Oaxaca	PJEO/CJ/DPI/00.01.01/272/2019	3 de abril de 2019	000132119
Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México	SG/UT/3340/2019	10 de junio 2019	0101000169219
Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca	SSP/UT/336/2019	18 de junio 2019	00387019
Secretaría de Seguridad del Estado de México	00196/SSEM/IP/2019	19 de junio 2019	263152
Consejo de la Judicatura Federal	CJF/SECNO/DGEJ/J/4612/2019	28 de junio de 2019	0320000347719
Fiscalía General del Estado de Oaxaca	V.G.Z.C./481/2019	21 de agosto de 2019	00132019 00132219
Policía Federal	PF/OCG/DGE/5889/2019	26 de agosto de 2019	0413100080619
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	OADPRS/UNIT/1254/2019	29 de agosto de 2019	3670000022119

Fuente: elaboración propia.

ANEXO III. Descripción de medidas alternativas en el CNPP

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
MEDIDAS APLICABLES A ETAPAS PREVIAS AL INICIO DEL PROCESO JUDICIAL	Acuerdo reparatorio	<p>Es una forma de solución alterna al procedimiento.</p> <p>Consiste de acuerdos celebrados entre la víctima o persona ofendida y la persona imputada, que ponen fin a la controversia total o parcialmente, y tienen como efecto la extinción de la acción penal.</p> <p>Proceden desde la denuncia o querrela hasta el auto de apertura del juicio.</p> <p>Pueden ser promovidos y autorizados por el Ministerio Público o el Juez de Control, dependiendo de la etapa de investigación.</p>	<p>► Procederán en los casos siguientes:</p> <p>a. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido.</p> <p>b. Delitos culposos.</p> <p>c. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.</p> <p>d. Que se solicite hasta antes de que se emita el auto de apertura a juicio.</p> <p>◄ Exclusiones:</p> <p>a. En el caso de violencia familiar</p> <p>b. En los delitos previstos en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del mismo Código.</p> <p style="text-align: right;">Base legal: Del artículo 186 al 190.</p>
	Criterios de oportunidad	<p>Es una forma de terminación de la investigación.</p> <p>Facultad del MP para no ejercer o suspender la acción penal²⁸, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido. La aplicación de los criterios de oportunidad extinguirá la acción penal con respecto a la persona autora del hecho o participe en cuyo beneficio se dispuso la aplicación de dicho criterio.</p> <p>Procede hasta antes de que se emita el auto de apertura a juicio (durante la audiencia intermedia).</p>	<p>► Procederán en los siguientes casos:</p> <p>a. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia.</p> <p>b. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que la persona imputada no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares.</p> <p>c. Cuando la persona imputada haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena.</p> <p>d. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero.</p> <p>e. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio.</p> <p>f. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.</p> <p>◄ Exclusiones:</p> <p>a. Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad.</p> <p>b. Violencia familiar.</p> <p>c. Delitos fiscales o que afecten gravemente el interés público.</p> <p style="text-align: right;">Base legal: Del artículo 256 al 258.</p>

Continúa tabla ↓

²⁸ Esto quiere decir que las personas pueden ser detenidas por la portación de narcóticos y retenidas en las agencias del Ministerio Público hasta por 48 horas, pero el MP emitirá un acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal, que quiere decir que no se iniciará un proceso y por lo tanto la persona queda libre.

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
<p>MEDIDAS APLICABLES DURANTE EL PROCESO JUDICIAL</p>	<p>Suspensión condicional del proceso</p>	<p>Es una forma de solución alterna al procedimiento.</p> <p>Consiste en un planteamiento formulado por el MP o la persona imputada, que contiene un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento de la persona imputada a una o varias condiciones que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que, en caso de cumplirse, puedan dar lugar a la extinción de la acción penal.</p> <p>Las condiciones que pueden imponerse incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Residir en un lugar determinado. b. Frecuentar o dejar de frecuentar ciertos lugares o personas. c. Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas. d. Participar en programas especiales para la prevención y el tratamiento de adicciones. e. Aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el juez de control. f. Prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública. g. Someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas. h. Tener un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el juez de control determine, un oficio, arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia. i. Someterse a la vigilancia que determine el juez de control. j. No poseer ni portar armas. k. No conducir vehículos. l. Abstenerse de viajar al extranjero. m. Cumplir con los deberes de deudor alimentario. <p>Esta lista no es limitativa y el juez puede imponer las condiciones que considere necesarias en cada caso concreto.</p> <p>Procede después del auto de vinculación y antes del juicio.</p>	<p>► Procederán en los casos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Que el auto de vinculación a proceso de la persona imputada se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda los cinco años. b. Que no exista oposición fundada de la víctima y persona ofendida. c. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o, en su caso, cinco años desde el incumplimiento de una suspensión condicional anterior. <p style="text-align: right;">Base legal: Artículos 191 al 200.</p>

Continúa tabla ↓

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
MEDIDAS CAUTELARES ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA²⁹	Presentación periódica ante el juez u otra autoridad designada	Consiste en comparecer ante un juez o la autoridad de supervisión de medidas cautelares, por lo general, un día determinado a la semana. Estas asistencias se registran, ya sea mediante una firma o la huella digital. Con estas acciones se comprueba que no se tiene intenciones de evadir a la justicia (Martínez-Bazán, 2016-2017, p. 135).	<p>► Condiciones aplicables a todas las medidas cautelares:</p> <p>» Se imponen mediante resolución judicial.</p> <p>» Por tiempo indispensable.</p> <p>» Para asegurar la presencia de la persona imputada en el proceso, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.</p> <p>► Las medidas cautelares son solicitadas por el MP o la víctima o persona ofendida, cuando:</p> <p>a. Formulada la imputación, la propia persona imputada se acoja al término constitucional, ya sea este de una duración de 72 horas o de 144, según sea el caso.</p> <p>b. Se haya vinculado a proceso a la persona imputada.</p> <p style="text-align: center;">Base legal: Del artículo 153 al 175.</p> <p>► Además de las condiciones aplicables a las otras medidas cautelares, se debe hacer una evaluación de la idoneidad de la medida.</p> <p>► Para calcular el monto, el juez deberá tomar en cuenta:</p> <p>a. El peligro de sustracción del imputado a juicio.</p> <p>b. El peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación.</p> <p>c. El riesgo para la víctima u ofendido, para los testigos o para la comunidad.</p> <p>d. Las características del imputado.</p> <p>e. Su capacidad económica.</p> <p>f. La posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo.</p> <p style="text-align: right;">Base legal: Artículo 172.</p>
	Embargo de bienes	Medida para evitar que la persona imputada altere, destruya o haga uso de bienes que son objeto de la investigación.	
	Inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero	Medida para evitar que la persona imputada altere, destruya o haga uso de cuentas o valores que se encuentren dentro del sistema financiero que sean parte de la investigación o puedan ser utilizados para facilitar la sustracción de la persona al proceso penal o intimidar a las víctimas o testigos.	
	Prohibición de salir del país o de la localidad de residencia	Consiste en una determinación realizada por el juez, mediante la cual se restringe la salida de un ámbito territorial determinado, para garantizar la presencia del imputado durante el proceso y la protección de la víctima o persona ofendida, testigo, o la comunidad.	
	El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o el internamiento en cierta institución	Esta medida se destina, principalmente, a personas con alguna adicción, discapacidad mental y problemas psicoemocionales, entre otros (Chacón-Rojas, 2013, p. 149).	
	La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse o ciertos lugares	Busca la protección de la víctima o persona ofendida, testigo o comunidad. El juez debe ser claro en indicar a qué lugares, espacios, establecimientos o reuniones no puede asistir, el plazo y las razones (Chacón-Rojas, 2013, p. 150). Adicionalmente, se utiliza para evitar la obstaculización cuando el lugar sea materia de investigación y aún no se haya concluido el análisis pericial.	
	La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa	Busca la protección de la víctima o persona ofendida, testigo o comunidad. El juez debe ser claro en indicar a qué lugares, espacios, establecimientos o reuniones no puede asistir, el plazo y las razones (Chacón-Rojas, 2013, p. 150). También se utiliza para evitar la obstaculización de la labor de los servidores públicos que participan en la investigación, y que el imputado trate de influir en los testimonios de testigos o coimputados, o que los intimide.	
	La separación inmediata del domicilio	Esta medida se aplica cuando la víctima o persona ofendida convive en el mismo domicilio que el imputado. Suele ordenarse cuando se trata de delitos que involucran algún tipo de violencia.	

Continúa tabla ↓

²⁹ Se aplican durante el proceso penal y duran hasta el dictado de la sentencia o fin del proceso.

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
	La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se trate de servidores públicos	Se suspenden los efectos del acto que da origen al empleo, cargo o comisión, para evitar que la persona imputada obstaculice el procedimiento, oculte pruebas e información, entre otras. En caso de que la persona imputada no sea responsable, se restituyen los derechos y beneficios suspendidos, incluido el sueldo no recibido (Chacón-Rojas, 2013, p. 152).	
	La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral	Similar a la medida anterior, pero aplicable a personas que trabajan tanto en el sector privado como en el público.	
	La colocación de localizadores electrónicos	Estos localizadores permiten conocer el paradero de la persona acusada, remotamente. No deberá implicar violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado (Chacón-Rojas, 2013, p. 150).	
	El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga	Conocido como arresto domiciliario, consiste en limitar la libertad de la persona imputada, impidiéndole abandonar su domicilio. Puede incluir resguardo policial, visitas aleatorias, entre otras.	
	La exhibición de una garantía económica: a. Depósito en efectivo. b. Fianza de institución autorizada. c. Hipoteca. d. Prenda. e. Fideicomiso. f. Cualquier otra que a criterio del juez de control cumpla suficientemente con esta finalidad	Es el depósito de un monto o bien que se devuelve si la persona imputada cumple con las obligaciones procesales impuestas por el juez (p. ej., apersonarse al proceso), se revoca la medida, se dicta sobreseimiento o sentencia absolutoria, o se cumple con la ejecución de la pena.	

Fuente: elaboración propia, con base en el análisis del CNPP.

ANEXO IV. Beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
SENTENCIA Y SE APLICA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA PENA	Sanción pecuniaria	<p>Consiste en el pago de una multa. Cuando no se cuente con los recursos, se puede reemplazar por trabajo en favor de la comunidad. Una jornada de trabajo equivale a un día de multa.</p> <p>Si la multa sustituye la pena privativa de la libertad, un día de multa equivale a un día de prisión.</p>	Se determina dentro de la sentencia conforme al delito o delitos.
	Pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia	Se puede incluir la suspensión o restricción de visitas, y la suspensión o pérdida de la patria potestad, entre otras.	
	Suspensión, destitución o inhabilitación de derechos	Puede tratarse de la suspensión, destitución o inhabilitación de funciones de un servidor público; suspensión, destitución o inhabilitación para el ejercicio de una profesión, y suspensión o rehabilitación de derechos políticos.	
	Trabajo en favor de la comunidad	<p>Consiste en la prestación de servicios personales no remunerados, en instituciones públicas en general, así como de carácter educativo o de asistencia social pública o privada.</p> <p>Si el trabajo se dictó como sustitutivo de la pena de prisión y no se cumple, en audiencia se ordenará la reaprehensión de la persona sentenciada.</p>	

Continúa tabla ↓

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
EJECUCIÓN DE LA PENA	Libertad condicionada	Se trata de un beneficio por el cual la persona sentenciada recupera su libertad condicionada al cumplimiento de ciertas obligaciones. En la LNEP se contempla la libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico.	<p>a. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.</p> <p>b. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima o persona ofendida, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.</p> <p>c. Haber tenido buena conducta durante su internamiento.</p> <p>d. Haber cumplido satisfactoriamente con el plan de actividades al día de la solicitud.</p> <p>e. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en la LNEP.</p> <p>f. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva.</p> <p>g. Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.</p> <p>» La persona beneficiaria deberá comprometerse a no molestar a la víctima o persona ofendida y a los testigos que depusieron en su contra.</p> <p>» Se excluye a los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p> <p style="text-align: right;">Base legal: Del artículo 136 al 140.</p>
	Libertad anticipada	Mediante este beneficio, la persona sentenciada recupera su libertad antes de que se cumpla el plazo fijado en la sentencia, extinguiéndose la pena de prisión. Solo se mantienen las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente.	<p>a. Que no se haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.</p> <p>b. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima o persona ofendida, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.</p> <p>c. Haber tenido buena conducta durante el internamiento.</p> <p>d. Haber cumplido con el plan de actividades al día de la solicitud.</p> <p>e. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso.</p> <p>f. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa.</p> <p>g. Que haya cumplido el 70% de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos.</p> <p>◀ Exclusiones:</p> <p>a. Delitos en materia de delincuencia organizada.</p> <p>b. Secuestro.</p> <p>v. Trata de personas..</p> <p>► Al margen de estos requisitos, el artículo 10 transitorio otorga la libertad anticipada de manera automática, y sin tener que satisfacer los requisitos anteriores, en los siguientes casos:</p> <p>a. La comisión del delito de robo cuyo valor de lo robado no exceda de 80 veces la Unidad de Medida y Actualización, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia.</p> <p>b. La comisión del delito de posesión sin fines de comercio o suministro, de <i>Cannabis sativa</i>, <i>Cannabis indica</i> o marihuana, contemplado en el artículo 477 de la Ley General de Salud, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia ni la concurrencia de más delitos.</p> <p style="text-align: right;">Base legal: Artículo 141.</p>
	Preliberación por criterios de política penitenciaria	Se trata de la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas sentenciadas, a solicitud de la autoridad penitenciaria, con opinión de la Procuraduría, el Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda.	<p>a. Que se trate de un delito cuya pena máxima sea de cinco años de prisión, siempre que no se haya cometido con violencia.</p> <p>b. Que se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas, o de delitos culposos.</p> <p>c. Por motivos humanitarios, cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven cumpliendo o les falte por cumplir de la sentencia.</p> <p>d. Cuando se trate de personas sentenciadas que hayan colaborado con la procuración de justicia o con la autoridad penitenciaria, y no hayan sido acreedoras a otra medida de liberación.</p> <p>e. Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa, o aquellos en que corresponda extender el perdón a estos.</p> <p>f. Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad o para prevenir la reincidencia.</p>

Continúa tabla ↓

Etapa	Medida	¿En qué consiste?	Requisitos/condiciones para su procedencia y base legal (BL)
			<p>» Para poder acceder se debe concluir con la reparación del daño antes de que la medida pueda hacerse efectiva.</p> <p>» En ningún caso una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación de preliberación podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos.</p> <p>◁ Exclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad. b. Trata de personas. c. Delincuencia organizada. d. Secuestro. e. Otros delitos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa. <p style="text-align: right;">Base legal: Del artículo 156 al 161.</p>
	Sustitución de la pena	Consiste en sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, de las previstas en la LNEP, como la sanción pecuniaria y el trabajo a favor de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> a. Cuando se busque la protección de las hijas e hijos de personas privadas de la libertad, siempre que estos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad sea su cuidadora principal o única, de acuerdo con lo dispuesto en la LNEP. b. Cuando la permanencia del sentenciado con la hija, hijo o persona con discapacidad no representa un riesgo objetivo para ellos. c. Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en la LNEP. d. Cuando, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, el juez de ejecución reciba de la autoridad penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida, y si la persona sentenciada no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima o persona ofendida, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad. Dicha autoridad deberá fungir como aval para la sustitución. <p>► Solo podrán aplicarse los sustitutivos mencionados cuando se actualicen los supuestos durante la ejecución de la pena, así como a las personas que al momento de ser sentenciadas se ubiquen en las hipótesis previstas en este artículo, siempre que subsistan las causas durante la ejecución.</p> <p>◁ Exclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Delitos en materia de delincuencia organizada. b. Secuestro. c. Trata de personas. <p style="text-align: right;">Base legal: Artículo 144.</p>
	Justicia terapéutica	Es un beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena, cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias.	Solo aplica para delitos patrimoniales sin violencia. <p style="text-align: right;">Base legal: Artículo 169.</p>

Fuente: elaboración propia, con base en la LNEP.

ANEXO V

Delitos para los que procedieron los acuerdos reparatorios									
Año	Gobierno Federal (GF)			Ciudad de México (CDMX)			Oaxaca		
	Robo	Fraude	Otros ³⁰	Robo	Lesiones	Otros	Lesiones	Amenazas	Daños
2016	55.22%	22.39%	22.39%	87.5%	Daños 12.5%	-	35.71%	21.43%	21.43%
2017	45.70%	28.88%	25.41%	75%	7.69%	17.31%	38.46%	23.08%	20.51%
2018	50.16%	24.33%	25.75%	74.24%	10.61%	15.15%	38.84%	18.91%	9.11%
2019	31.82%	25.51%	42.42%	100%	-	-	Ret. equip. 66.66%	Traf. plazas 33.33%	-

Fuente: elaboración propia, con base en solicitudes de acceso a la información (FGR, 26 de marzo de 2019; TSJCDMX, 27 de marzo de 2019; FGOAX, 21 de agosto de 2019).

ANEXO VI

Acuerdos reparatorios para mujeres			
Año	Núm. de acuerdos reparatorios suscritos por mujeres	Núm. de mujeres beneficiarias de acuerdos reparatorios	
	Gobierno Federal (GF)	Ciudad de México (CDMX)	Oaxaca
2016	67	8 (agosto a diciembre)	14
2017	547	52	39
2018	933	66	878
2019	66 (enero y febrero)	2 (enero)	3

Fuente: elaboración propia, con base en solicitudes de acceso a la información (FGR, 26 de marzo de 2019; TSJCDMX, 27 de marzo de 2019; FGOAX, 21 de agosto de 2019).

³⁰ Las variables "otros" de GF y CDMX también incluye las combinaciones de delitos, por ejemplo, lesiones y robo, amenazas y lesiones, daños y robo, entre otras.

ANEXO VII

Número de personas beneficiadas por criterios de oportunidad			
Año	Número de personas beneficiadas por el criterio de oportunidad		Número de mujeres beneficiadas por el criterio de oportunidad
	Gobierno Federal (GF)	Ciudad de México (CDMX)	Oaxaca
2016	32	100	113
2017	327	96	2,180
2018	720	174	1,053
2019	DNP	58 (enero a abril)	24

Fuente: elaboración propia, con base en solicitudes de acceso a la información (FGR, 26 de marzo de 2019; TSJCDMX, 27 de marzo de 2019; FGOAX, 21 de agosto de 2019).

ANEXO VIII

Número de mujeres beneficiadas por la suspensión condicional del proceso			
Año	Gobierno Federal	Ciudad de México	Oaxaca
2016		214	2
2017	DNP	1,300	3
2018		1,743	6
2019	299 (enero a agosto)	133	0 (enero a marzo)

Fuente: elaboración propia, con base en solicitudes de acceso a la información (PF, 26 de agosto de 2019; TSJCDMX, 27 de marzo de 2019; PJOAX, 3 de abril de 2019).

ANEXO IX

Número de mujeres beneficiadas con medidas cautelares distintas a la prisión preventiva			
Año	Gobierno Federal	Ciudad de México	Oaxaca
2016	DNP	135	4
2017		602	0
2018		1,098	7
2019	176	99	0

Fuente: elaboración propia, con base en solicitudes de acceso a la información (PF, 26 de agosto de 2019; TSJCDMX, 27 de marzo de 2019; PJOAX, 3 de abril de 2019).

ANEXO X

Año	Número de mujeres en prisión preventiva a nivel federal
2016	878
2017	786
2018	603
2019 (junio)	532

Fuente: elaboración propia, con base en OADPRS, 29 de agosto de 2019.

Año	Número de mujeres en prisión preventiva en Oaxaca
2016	149
2017	113
2018	100
2019 (junio)	101

Fuente: elaboración propia, con base en SSPO, 18 de junio de 2019.

Año	Número de mujeres en prisión preventiva en el Estado de México
2016	709
2017	757
2018	682
2019 (junio)	704

Fuente: elaboración propia, con base en SSEM, 19 de junio de 2019.

Año	Número de mujeres en prisión preventiva en la Ciudad de México
2016	263
2017	271
2018	295
2019 (junio)	320

Fuente: elaboración propia, con base en Segob CDMX, 10 de junio de 2019.

ANEXO XI

Delitos por tipo de fuero	
Fuero federal	Fuero común
<p style="text-align: center;">Grupo 1</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Producir (manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico) b. Transportar c. Traficar d. Comercializar (vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico) e. Suministrar (transmisión material de forma directa o indirecta) aun gratuitamente f. Prescribir g. Introducir o extraer del país h. Poseer, ya sea con o sin la finalidad de realizar las conductas antes mencionadas i. Aportar recursos económicos o de cualquier especie, o colaborar de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de las conductas señaladas j. Realizar actos de publicidad o propaganda para el consumo de alguno de los estupefacientes, sicotrópicos y demás sustancias previstas y no previstas en la LGS (artículos 237, 245, fracciones I, II y III y 248), sin la autorización correspondiente, cuando se presuma delincuencia organizada, o la cantidad sea mayor a la determinada en la misma Ley. <p>Del artículo 193 al 195 del CPF y el artículo 474 de la LGS.</p>	<p style="text-align: center;">Narcomenudeo</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Comercializar b. Suministrar, aun gratuitamente c. Poseer, ya sea con o sin la finalidad de realizar las conductas antes mencionada <p>Narcóticos previstos en la LGS, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha Ley, sin la autorización respectiva.</p> <p>No se ejerce acción penal cuando quien posee los narcóticos para consumo personal sea farmacodependiente o consumidor y la cantidad del narcótico sea igual o inferior a lo señalado en la Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato prevista en el artículo 479 de la LGS.</p> <p>Del artículo 475 al 479 de la LGS.</p>

Fuente: elaboración propia, con base en el CPF y la LGS.

Autora

Lorena Teresa Bazay

Revisión

Corina Giacomello

Ángela Guerrero

Amaranta Viridiana Valgañón
Abogada senior del área de litigio estratégico
EQUIS Justicia para las Mujeres

Alejandra Ramos
Oficial de proyecto del área de políticas públicas
EQUIS Justicia para las Mujeres

Agradecimientos:

Open Society Foundations por el apoyo brindado

Las siguientes personas expertas por sus comentarios a este informe:

Alejandra Gasca Cano

Cristina Reyes

Javier Carrasco

Diseño editorial:

Mercedes Lozano

Enero, 2022





E Q U I S
Justicia para las mujeres