

**LOS SUSTITUTIVOS PENALES COMO ALTERNATIVAS PARA LA  
REINSERCIÓN SOCIAL EN MÉXICO. UNA MIRADA AL MARCO  
JURÍDICO NACIONAL**

***PENAL SUBSTITUTES AS ALTERNATIVES FOR SOCIAL  
REINSERTION IN MEXICO. A VIEW AT THE NATIONAL LEGAL  
FRAMEWORK.***

Carla Angélica GÓMEZ MACFARLAND\*

<https://orcid.org/0000-0002-3584-6968>

Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, México

[carla.gomez@senado.gob.mx](mailto:carla.gomez@senado.gob.mx)

Dulce Lizeth LORENZO GARCÍA\*\*

<https://orcid.org/0009-0006-3200-2424>

Universidad Nacional Autónoma de México

[lqdulce.garcia@gmail.com](mailto:lqdulce.garcia@gmail.com)

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15870157>

31

**Resumen:** Las penas por la comisión de delitos en México suelen relacionarse con la privación de la libertad para la persona que viola la norma penal sustantiva. Sin embargo, las consecuencias de cometer un delito no se limitan a penas privativas de libertad y multas, sino que existen alternativas que pueden ser, en distintos casos, efectivas para lograr la reinserción social. En ese sentido, este artículo tiene como propósito conocer el marco jurídico vigente que regula lo relacionado a los sustitutivos de pena en nuestro país, así como conocer si la legislación mexicana está acorde con tratados internacionales, recomendaciones de organismos

---

\* Doctora en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. investigadora B de la Dirección General de Análisis Legislativo del IBD.

\*\* Licenciada en Relaciones Internacionales.

nacionales e internacionales sobre derechos humanos y ejecución penal. Para lograrlo, se realiza una revisión documental y analítica de la legislación local, federal e instrumentos internacionales en la materia, así como de iniciativas presentadas en la LXV Legislatura para reformar el marco jurídico aplicable. A pesar de que la selección de iniciativas de análisis se realizó antes de la conclusión de la LXV Legislatura, esta investigación revela diferencias en cuanto a los objetivos de las iniciativas que abogan por medidas sustitutivas en lugar de la prisión en ciertos casos, así como las discrepancias respecto del tipo de alternativas, el tiempo requerido para aplicarlas y los diversos requisitos en cada entidad federativa.

Palabras clave: sustitutivos, pena alternativa, conmutación, sustitución de pena, preliberación.

**Abstract:** In our country, penalties for committing crimes are often associated with the deprivation of liberty for individuals who violate substantive criminal law. However, the consequences of committing a crime extend beyond custodial sentences and fines; there are alternative measures that can be effective in achieving social reintegration in various cases. This article aims to explore the current legal framework governing penalty alternatives in our country and assess whether Mexican legislation aligns with international treaties and recommendations concerning human rights and penal execution. This is accomplished through a documentary and analytical review of local, federal laws, international instruments, and initiatives proposed during the LXV Legislature to reform the applicable legal framework. While the selection of initiatives for analysis occurred before the conclusion of the LXV Legislature, this investigation uncovers differences in the objectives of initiatives advocating for substantive measures instead of imprisonment in certain cases, as well as discrepancies regarding the types of alternatives, the time required for their application, and the diverse requirements across each federal entity.

Keywords: substitutes, alternative penalty, commutation, sentence substitution, prerelease.

## 1. Objetivos, planteamiento del problema y metodología

El sistema penal acusatorio en México apuesta por una reinserción social efectiva y por una justicia restaurativa y no punitiva. Esto es, en lugar de castigar al delincuente por violar la norma penal y “desobedecer” al Estado, se busca restaurar el daño a la víctima haciendo que el culpable se haga responsable de sus actos. De ahí que puedan surgir alternativas a las penas privativas de la libertad, no perdiendo el sentido de que la víctima es el centro del caso y que, para lograr mayor seguridad en la sociedad, es necesario que aquel que viola la norma penal desee no volver a quebrantarla, aunado a que tenga las capacidades necesarias para lograrlo. En ese orden de ideas, la autoridad judicial competente debe analizar caso por caso con el objetivo de imponer penas acordes a la norma infringida, pero con el enfoque de reparación del daño y de la no reincidencia. De este modo, expertos y organizaciones nacionales e internacionales se han pronunciado a favor de los sustitutivos penales para todos aquellos que delinquen. Es preciso aclarar que los sustitutivos de pena apuestan por una reinserción social eficaz y por la no reincidencia delictiva; esto se debe a que no en todos los casos la pena impuesta por el juzgador conforme a un proceso penal coadyuva a que el sentenciado o sentenciada se reinserte a la comunidad una vez que recupere su libertad.

El presente artículo tiene como objetivo conocer cuál es el marco jurídico vigente que regula lo relativo a los sustitutivos de pena en nuestro país. Igualmente, se busca conocer si la legislación mexicana está alineada con tratados internacionales, recomendaciones de organismos nacionales e internacionales sobre derechos humanos y materia de ejecución penal.

En el primer apartado se exponen brevemente antecedentes y conceptos de sustitutivos penales en el mundo y en México, concretamente en su marco legal. Posteriormente, en la segunda sección se estudia el marco jurídico nacional aplicable para conocer la sintonía de este con tratados y recomendaciones internacionales. Además, se muestran iniciativas de ley presentadas en la LXV Legislatura en el Congreso de la Unión que regulen cuestiones sobre los sustitutivos

penales. Como un aporte adicional, se compara la figura de sustitutivos penales en los distintos Códigos Penales de las entidades federativas, resaltando similitudes y diferencias.

En el tercer apartado se analizan pronunciamientos de organismos nacionales e internacionales sobre los sustitutivos de pena, así como lo establecido en documentos internacionales como convenciones, tratados, reglas, entre otros, sintetizando cuáles son y para qué sirven dichos beneficios en la reinserción social. Por último, se ofrecen comentarios finales sobre la oportunidad que tiene el legislador de modificar la norma aplicable para estar en mayor sintonía con una reinserción social efectiva, utilizando figuras recomendadas por organismos internacionales.

Para lograr lo anterior, se hará una revisión documental a los tratados internacionales aplicables, pronunciamientos de organismos y expertos en la materia. Asimismo, se realiza un análisis de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Nacional de Ejecución Penal en relación con los sustitutivos de pena y los beneficios preliberacionales.

## **2. Conceptos y antecedentes: sustitución de pena**

La sustitución de la pena privativa de libertad por otras medidas como el trabajo a favor de la comunidad, multas, entre otros, debe ser considerada como un instrumento para apoyar a la reinserción social de la persona y la no reincidencia delictiva. Es decir:

los sustitutivos penales no constituyen formas de sanción alternas que puedan decretarse por el solo hecho de modificar la pena privativa de libertad para aligerar la sobrepoblación penitenciaria o reducir el costo en materia de punición; su finalidad va más allá de esa idea, con su instauración se pretende una verdadera reinserción del individuo en la

sociedad, mediante la implementación de sanciones que lleven como premisas el trabajo, su capacitación, la educación, la salud y el deporte.<sup>1</sup>

Existen, incluso, movimientos abolicionistas de la prisión<sup>2</sup> que apuestan por la desaparición (si bien no tajante pero sí paulatina) de la dicotomía *crimen y castigo* o *crimen y prisión* que la mayoría de las personas tenemos en mente. Por ejemplo, en Estados Unidos la sustitución de penas tiene como fin último, no la despresurización de cárceles sino una reinserción social real apostando, incluso, por un sistema de justicia basado en la reparación y reconciliación en lugar de la retribución y la venganza.

En ese orden de ideas, el abogado e investigador, Sergio García Ramírez, señala que las instituciones modificativas de la prisión pueden ser de dos tipos:

1) Las que pretenden suprimir ab initio (desde el principio) la ejecución de la pena privativa de libertad o suspenderla en casos concretos para minimizar e incluso evitar consecuencias desfavorables en el reo primerizo. A este grupo pertenecen la condena condicional, la libertad bajo tratamiento, la semilibertad, el trabajo en favor de la comunidad y la multa, 2) Las que buscan aliviar el exceso de la prisión. Grupo en el que están la libertad preparatoria y la remisión parcial de la prisión.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Muciño, Emmanuel, "Implicaciones de los substitivos penales en la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano", *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 15, 2015, pp. 97-131. Basado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Artículo 18.

<sup>2</sup> Una de las activistas en favor de abolir las prisiones, comenzando por la aplicación de substitivos penales es Angela Davis quien, en 2003, escribió *Are Prisons Obsolete?*, donde, a través de seis capítulos la autora explica desde las reformas propuestas a la prisión, hasta los antecedentes de aquella, así como las perspectivas sobre las que se han desarrollado acciones del Estado en relación con la materia (esclavos, derechos civiles, entre otros). De igual modo, menciona antecedentes de prisiones de mujeres y la constante discriminación y violación a los derechos humanos de este grupo vulnerable en cárceles de Estados Unidos. En el penúltimo capítulo aborda el tema referente a la Completa Industria de la Prisión, en donde señala las ganancias e intereses de las grandes empresas que manejan más de 40% de las cárceles en el país norteamericano. Por último, la autora menciona las alternativas a la prisión.

<sup>3</sup> Muciño, Emmanuel, "Implicaciones de los substitivos penales en la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano", *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 15, 2015, pp. 97-131. (Citado de García Ramírez, Sergio, "Consecuencias del delito: los substitivos de la prisión y la reparación del daño". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, núm. 107, 2003, pp. 427-479)

Para enmarcar el objeto de estudio del presente texto, se tiene que la sustitución de penas es aquella que pretende suprimir la ejecución de la pena privativa de libertad mediante alternativas como la condena condicional, libertad bajo tratamiento, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad y multa. Al aplicar dichas medidas se tienen ventajas como: brindar a la persona la oportunidad de permanecer en sociedad, mantener relaciones familiares y reparar el daño a la víctima u ofendido; evitar hacinamiento en las cárceles, así como gastos; modificar las etiquetas y estigmas que se crea la sociedad de las personas que violan la legislación penal; impedir el aislamiento que se produce en la prisión y permitir a la persona seguir realizando tareas normales en la sociedad.<sup>4</sup>

Con base en el marco anterior, se puede decir que los sustitutivos penales son instrumentos que, con un modelo de justicia penal restaurativo y no punitivo, adquieren un rol fundamental. Esto se debe a que, antes de imponer un castigo por violar la norma penal, se encuentra el asumir la responsabilidad de reparar el daño causado a la víctima. De igual forma, se espera que el delincuente tenga el deseo de no volver a trasgredir la norma penal, teniendo las capacidades para ello. Así, en las medidas de prisión alternativa “la cárcel desaparece como tal -o, en todo caso, se recurre a ella sólo en situaciones excepcionales- en la medida que resulta innecesaria para cumplir la ejecución de la pena”.<sup>5</sup>

En México, García Ramírez, rescata los antecedentes legislativos de los sustitutivos penales. Menciona que:

Hasta 1983, la ley penal mexicana se mantuvo fiel a las sanciones tradicionales. Entre ellas destacaba la prisión como pena central del sistema, más o menos solitaria, apenas sustituida por la condena condicional y corregida por la libertad preparatoria, la remisión parcial y

---

<sup>4</sup> Fernández Muñoz, Dolores, “Sanciones alternativas a la pena de prisión. Propuesta de reformas a la legislación penal mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 1, núm. 81, 1994, pp. 625-668.

<sup>5</sup> Albalade, Joaquín Juan, “El trabajo en beneficio de la comunidad como alternativa a la prisión: entre la aceptación y el rechazo”, *Papers: Revista de Sociología*, vol. 1, núm. 91, 2009, pp. 11-28.

la prelibertad, oriundas, estas dos últimas, de la Ley de Normas Mínimas de 1971.<sup>6</sup>

Así, en 1971 la pena pecuniaria podría ser multa y reparación del daño. La multa “entendida como pago de cierta cantidad de pesos, prevista en números fijos y absolutos”.<sup>7</sup> El autor hace hincapié en las reformas de 1983, 1991, 1993, 1996, 1998, 1999, y señala determinados elementos que se incluyeron en cada una de ellas:

- 1) En la reforma de 1983, se expone que aparecieron sustitutivos modernos como el tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad, además de la multa, considerando la individualización de la pena dispuesta en los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal. Asimismo, el numeral 70 estipuló que la prisión se podía sustituir por multa o trabajo a favor de la comunidad siempre que se cumplieran requisitos, por ejemplo, que la pena de prisión no fuera mayor a un año, que el tratamiento en libertad o semilibertad no excediera de tres años, entre otros.
- 2) En la reforma de 1991 se incluyeron términos como la condena condicional cuando la prisión impuesta en sentencia no excediera de cuatro años (y no de dos como se mencionaba con anterioridad); que el trabajo a favor de la comunidad o semilibertad se determinara cuando la prisión no fuera superior de cinco años (y no de uno y de tres, respectivamente, como con anterioridad se indicaba); que el tratamiento en libertad se estableciera cuando la prisión no fuese mayor de cuatro años (y no de tres), y multa cuando la privación de la libertad no excediera de tres años. El autor señala que la reforma, “amplió inmoderadamente las sustituciones de la precisión- en cuanto al tiempo-no en cuanto a los sustitutivos”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>García Ramírez, Sergio, “Consecuencias del delito: los sustitutivos de la prisión y la reparación del daño”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, núm. 107, 2003, pp. 427-479.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Ídem.

- 3) En la reforma de 1993, el autor señala que se suprimieron condiciones para las sustituciones, entre los cuales se encuentra que el beneficiario fuera delincuente primerizo.
- 4) En la reforma de 1996, se rectificó el sistema de 1993, se excluyeron sustitutivos en determinados casos y se modificaron condiciones cuantitativas.
- 5) En la reforma de 1998, especifica que se incluyó, en el artículo 70 del Código Penal Federal, la prohibición de la sustitución, cuando se tratare de transgresiones en perjuicio de la hacienda pública.
- 6) En la reforma de 1999, se adicionó en el artículo 85 del Código Penal un listado de “exclusiones de los sustitutivos y de libertad preparatoria”.<sup>9</sup>
- 7) En ese orden de exposición de reformas al Código Penal Federal, se evidencian los cambios que ha sufrido la ley penal aplicable en cuanto a sustitución de penas, los requisitos solicitados para su aplicación, los delitos que no ameritan dicha alternativa, entre otros elementos.

Por lo anterior, conviene entonces conocer cuál es el marco normativo vigente a nivel nacional y a nivel local, así como detectar los elementos que se encuentran sobre la mesa del debate legislativo en relación con los sustitutivos penales. Esto tiene como objetivo conocer hacia dónde se llevarán estos instrumentos, útiles como alternativas para una reinserción social efectiva.

### **3. Marco jurídico de sustitución de penas, criterios del Poder Judicial e iniciativas de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión**

#### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Carta Magna no establece de manera literal alguna regulación respecto de sustitutivos penales o sustitución de pena. Sin embargo, el artículo 18 determina

---

<sup>9</sup> Ídem.

lo relacionado a la prisión preventiva, a los sitios separados destinados para cumplir con prisión preventiva y extinción de penas; a los asuntos concernientes al sistema penitenciario y su organización sobre la base de: derechos humanos, trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud, deporte, como medios para la reinserción y la no reincidencia delictiva. En ese sentido, es necesario observar los beneficios que prevé la ley. Así, de manera indirecta, la Ley Fundamental reconoce que existen determinados beneficios para los sentenciados y bases para la reinserción social.

### **3.2 Ley Nacional de Ejecución Penal**

La Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), tiene como objeto: “establecer normas que deben observarse en internamiento por prisión preventiva, ejecución de penas y medidas de seguridad impuestos como consecuencia de resolución judicial; establecer procedimientos para resolver controversias por ejecución penal y regular medios para lograr la reinserción social”<sup>10</sup>. En relación con la sustitución de penas, la LNEP contiene un capítulo sobre “Sustitución y suspensión temporal de las penas”, así como otros numerales a estas figuras.

39

El capítulo III abarca del artículo 142 al 144 de la LNEP y señala que las penas privativas de libertad pueden ser sustituidas en casos que dictamine la Ley. Del mismo modo, indica que la sustitución de pena puede ser implementada por el Juez de Ejecución en determinados supuestos como:

- Cuando se busque proteger a hijas e hijos de personas privadas de libertad y sean menores de 12 años o discapacitados.
- Cuando la persona sentenciada y su permanencia con dicho hijo o hija o discapacitados no representa riesgo objetivo para aquellos.
- Cuando la pena fuera innecesaria por condiciones de senilidad, edad avanzada o estado de salud grave.

---

<sup>10</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal, reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 16 de junio de 2016, México, art. 1.

- Cuando el Juez reciba de la autoridad de supervisión o penitenciaria un informe sobre la conveniencia de aplicar aquella medida (reinserción en libertad, trabajo comunitario, etc.) y no exista riesgo para la víctima u ofendido, testigos, etc.

El propio numeral 144 reglamenta que “no procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas”. Aunado a los artículos anteriores, la LNEP también estipula cuestiones relacionadas a la sustitución de penas en los siguientes artículos<sup>11</sup>:

- Artículo 4o. Dentro de los principios rectores del Sistema Penitenciario se establece que la publicidad se dará en todas las cuestiones que impliquen sustitución, modificación o extinción de penas.
- Artículo 23. Indica que el Ministerio Público tendrá la atribución de verificar la acreditación de requisitos legales que se exijan para “otorgamiento de cualquier sustitutivo, beneficios, prerrogativa y, en su caso, apelar su admisión.”<sup>12</sup>
- Artículo 25. El Juez de Ejecución, entre sus competencias, debe “establecer las modalidades sobre las condiciones de supervisión establecidas para los supuestos de libertad condicionada, sustitución de penas y permisos especiales”.<sup>13</sup>
- Artículo 102. Acuerda lo relacionado a la puesta a disposición del sentenciado que se encuentre en libertad y se le dicte una sentencia condenatoria con otorgamiento de sustitutivo penal.
- Artículo 105. Afirma que el contenido de la carpeta de ejecución debe contener determinados documentos como “el auto de ejecución de la sentencia”, en el cual se especifica el “cómputo de la pena, considerando el

<sup>11</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal, reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 16 de junio de 2016, México, art. 23, 25, 105, 118, 132, 142, 144, 165, 167, 169 y 198.

<sup>12</sup> Artículo 123 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

<sup>13</sup> Artículo 25 de la Ley Nacional de Ejecución.

tiempo de prisión preventiva o arresto domiciliario cumplidos por el sentenciado, las condiciones de cumplimiento del pago de multa, la reparación del daño, así como el pronunciamiento respecto del otorgamiento o negativa del sustitutivo penal”.<sup>14</sup>

- Artículo 118. Dispone que la persona sentenciada, su defensor o el MP podrán acudir ante el Juez de Ejecución para obtener resolución judicial cuando surja alguna controversia respecto de “la sustitución de la pena por los motivos previstos en esta Ley; cuando no se hubiere resuelto respecto del sustitutivo penal; la suspensión condicional de la ejecución de la pena en la sentencia, o porque devenga una causa superveniente y por incumplimiento de las condiciones impuestas para la sustitución de la pena”.<sup>15</sup>
- Artículo 132. Establece que el recurso de apelación procederá contra resoluciones que se pronuncien sobre sustitución de pena.

Aunado a lo antes señalado, la LNEP también precisa de un capítulo sobre “Sanciones y medidas penales no privativas de la libertad” que van desde las autoridades que deben dar cumplimiento a estas medidas, apertura de expedientes de ejecución, cuestiones de reparación del daño hasta los pormenores del pago de multas y del cómputo de días trabajados en favor de la comunidad. En ese sentido, indica que el trabajo a favor de la comunidad

consiste en la prestación de servicios personales no remunerados, en instituciones públicas en general, así como de carácter educativo o de asistencia social públicas o privadas. La intervención de las instituciones privadas se hará sobre la base de los convenios que celebre la autoridad

---

<sup>14</sup> Artículo 105 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

<sup>15</sup> Artículo 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

penitenciaria con aquellas. Por ningún concepto se desarrollará este trabajo a forma que resulte degradante o humillante para el beneficiado.<sup>16</sup>

Asimismo, se debe mencionar que es posible celebrar convenios con diversas instituciones para que los sentenciados a trabajar en favor de la comunidad puedan cumplir su pena. Adicional a lo anterior, la LNEP en su numeral 167 designa lo correspondiente en caso de que el sentenciado no cumpla con su sustitutivo penal.

Cabe destacar que la “justicia terapéutica” también se contempla en la LNEP en su numeral 169 como:

... beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena que determina el Juez de Ejecución, por delitos patrimoniales sin violencia, cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias, bajo la supervisión del Juez de Ejecución, para lograr la reducción de índices delictivos.

42

Por último, el artículo 198 muestra, claramente, que toda persona sentenciada debe asegurar el cumplimiento de la reparación del daño. Es decir, independientemente de si el sentenciado es candidato para disfrutar de alguna medida preliberacional o sustitución de pena, debe asegurarse de dicha reparación. Además, la condonación del pago debe haber sido otorgada por la víctima.

En síntesis, la LNEP establece en qué supuestos se pueden aplicar sustitutivos penales y otros elementos necesarios para que se cumplimente dicho beneficio, como la reparación del daño a la víctima, por ejemplo.

---

<sup>16</sup> Artículo 165 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

### 3.3 Código Penal Federal

En el Código Penal Federal (CPF) se establece un capítulo relacionado con la sustitución y conmutación de sanciones. El capítulo mencionado es el VI y abarca del artículo 70 al 76.

Así, el artículo 70 determina que, en síntesis, el juzgador decide si la prisión puede ser sustituida considerando lo que señalan, a su vez, los numerales 51 y 52 del propio CPF. En este último se disponen las reglas generales en cuanto a aplicación de sanciones, teniendo en cuenta circunstancias exteriores de ejecución y las particularidades del delincuente. También, dispone lo relacionado a las penas y medidas de seguridad que el juzgador estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito.

Aunado a la consideración de lo que se enuncia en los numerales 51 y 52, para que la prisión pueda ser sustituida, deben observarse algunos términos como el número de años de la pena impuesta y que no se aplique a quien haya sido condenado en sentencia ejecutoriada, anteriormente, por delito doloso que se persiga de oficio.

Conviene entonces, explicar los sustitutivos penales considerados en el CPF:

- Sustituir la prisión por trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años.<sup>17</sup> De acuerdo con Albalate, el trabajo a beneficio de la comunidad tiene como objetivo “cumplir la pena eludiendo todo contacto con la prisión”.<sup>18</sup> Entre sus características se encuentran la “reparación voluntaria del daño cometido por el delincuente a la comunidad, en términos de trabajo socialmente útil y no remunerado”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Cabe señalar que existen discusiones con respecto a conocer si la semilibertad es o no una medida sustitutiva de prisión, o bien una pena de prisión discontinua. Véase García Ramírez, Sergio. *Consecuencias del delito: los sustitutivos de la prisión y la reparación del daño*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 36, núm. 107, 2003, pp. 427-479. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v36n107/v36n107a1.pdf>. Consultado en febrero 2020.

<sup>18, 21</sup> Albalate, Joaquín Juan, *El trabajo en beneficio de la comunidad como alternativa a la prisión: entre la aceptación y el rechazo*, Papers: Revista de Sociología. vol. 1, núm. 91, 2009, pp. 11-28.

Por su parte, el propio CPF, en su numeral 27 tercer, cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafo señalan que el trabajo a favor de la comunidad:

consiste en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.

El trabajo en favor de la comunidad puede ser pena autónoma o sustitutivo de la prisión o de la multa.

Cada día de prisión será sustituido por una jornada de trabajo en favor de la comunidad.

La extensión de la jornada de trabajo será fijada por el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte degradante o humillante para el sentenciado<sup>20</sup>

Es decir, que el sentenciado presta servicios en alguna institución, los cuales no son remunerados y se llevan a cabo en horarios distintos a sus jornadas laborales que representan fuente de ingreso para su sustento. Es importante aclarar que este tipo de pena puede ser autónoma o bien, como se está analizando, sustitutivo de la prisión o de la multa.

- Sustituir la prisión por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años.

---

<sup>20, 23, 24</sup> Código Penal Federal, [C.P.F.], reformado, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 14 de agosto de 1931, México, art.27.

De acuerdo con el artículo 27 primer párrafo del CPF el tratamiento en libertad de imputables

consiste en la aplicación de las medidas laborales, educativas y curativas, en su caso, autorizadas por la ley y conducentes a la reinserción social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. Su duración no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida<sup>21</sup>

Cabe señalar que el propio numeral 27 establece que la semilibertad ...implica alternación de períodos de privación de la libertad y de tratamiento en libertad.

Se aplicará, según las circunstancias del caso, del siguiente modo: externación durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión de fin de semana, salida de fin de semana, con reclusión durante el resto de ésta; o salida diurna, con reclusión nocturna. La duración de la semilibertad no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida<sup>22</sup>

45

El tratamiento en libertad sí es una medida sustitutiva a la prisión, mientras que la semilibertad, en realidad, es una pena privativa de libertad, pero discontinua. Lo anterior se debe a que hay momentos en que la persona está dentro de prisión y otros que se encuentra fuera de ésta. De cualquier modo, no es una pena privativa continua, por lo que se le considera sustituto penal en algunos casos. Por otro lado, es importante mencionar que este sustitutivo penal puede aplicarse únicamente si la pena no excede de tres años.

- Sustituir la prisión por multa si la prisión no excede de dos años.

El artículo 29 del CPF indica que “la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño”:

la multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de mil, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos <sup>23</sup>

En este caso se precisa cuál será el límite inferior del día de multa y cuándo se atenderá al salario mínimo vigente. Además, se indica que el sentenciado podrá prestar trabajo a favor de la comunidad si se acredita que no puede pagar la multa, por lo que cada jornada de trabajo saldrá un día de multa. Es importante exponer que el Estado está facultado para exigir el importe de la multa mediante procedimientos específicos.

46

El numeral 70 establece que la sustitución “no puede aplicarse a quien haya sido condenado en sentencia ejecutoriada, anteriormente, por delito doloso que se persiga de oficio”. Es decir, no se da la *oportunidad* de tener un sustitutivo penal en todos los casos delictivos.

Del numeral 71 al 76, el Código Penal Federal se establece: a) Determinados supuestos en los que el juez pueda dejar sin efecto la sustitución, b) El momento en que se extingue la obligación del fiador si se nombró uno, así como los supuestos en que debe presentarse nuevo fiador, c) Supuestos en que el Ejecutivo podrá hacer conmutación de sanciones en delitos políticos, d) Los supuestos en que el sentenciado puede promover que se considere la sustitución ante el juzgador, e) Las condiciones que debe acreditar el sentenciados para no cumplir alguna

---

<sup>23</sup> Código Penal Federal, [C.P.F.], reformado, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 14 de agosto de 1931, México, art.29.

modalidad de la sanción impuesta ante el Juez de Ejecución, f) Lo exigido al sentenciado para la procedencia de la sustitución y conmutación.

Sumado a los numerales anteriores, otros artículos del CPF también mencionan algún elemento relacionado con la sustitución de penas como lo es: la reincidencia; la mayoría de 70 años, o una enfermedad grave o terminal del sentenciado. En los últimos casos, se debe cubrir la multa y el cumplimiento de la pena o medida de seguridad.

### **3.4 Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**

En esta legislación se instituyen sustitutivos penales en favor de la reinserción y reintegración social del adolescente. Veinte numerales refieren algún elemento respecto de la sustitución de penas. De hecho, dentro de los objetivos de la ley se dispone el determinar los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción.<sup>24</sup>

Dentro de los criterios para la imposición e individualización de la medida de sanción señalada en el artículo 148, también se debe de considerar “sustituir la medida de sanción de internamiento, de conformidad con los artículos 208 y 209 de esta Ley, en los siguientes casos: a) Cuando se trate de una adolescente gestante; b) Cuando se trate de una adolescente madre, única cuidadora o cuidadora principal de su hija o hijo, o c) Cuando se trate de una adolescente madre de una niña o niño con discapacidad”. Además de lo ya mencionado, otros numerales señalan la facultad y competencia de diversos órganos jurisdiccionales y jueces de ejecución en relación con sustitución de penas, como el artículo 177, 179, 210 o 214.

Los numerales 215 al 217 indican lo concerniente a sustitución de medidas y resaltan la sustitución de medidas de sanción de internamiento por estancia domiciliaria, prestación de servicios a favor de la comunidad y los criterios para la sustitución de la medida de sanción.

---

<sup>24</sup> Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, reformada, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 16 de junio de 2016, México, art.2. También se citan los arts. 148 y 229, correspondientes a esta ley.

La estancia domiciliaria, como un sustitutivo a la pena privativa de la libertad, se imputa siempre y cuando la familia pueda hacerse cargo de la aplicación de la medida o si ésta resulta conveniente. Asimismo, puede sustituirse por servicios en favor de la comunidad cuando la persona adolescente tenga interés y capacidad para hacerlo. Por último, el juez de ejecución debe tomar en cuenta diversas circunstancias como el interés superior de la niñez, las condiciones de la medida y los obstáculos del adolescente para el cumplimiento de esta.

Por otra parte, el numeral 229 puntualiza lo concerniente a la decisión del juez sobre la sustitución o modificación de la medida, específicamente en cuestiones de audiencia. En ese sentido, el juzgador deberá “escuchar y tomar en cuenta la opinión de la persona adolescente y la persona responsable de esta, en su caso, para la modificación o sustitución de la medida”.

Finalmente, es importante puntar que esta ley dicta que, procederá el recurso de apelación en contra de resoluciones que se pronuncien, entre otras cosas, sobre la sustitución de la medida de sanción.<sup>25</sup>

### 3.5 Ley General de Víctimas

En la Ley General de Víctimas se establece, en el numeral 76, lo relacionado a la supervisión de la autoridad:

Se entiende por supervisión de la autoridad, la consistente en la observación y orientación de los sentenciados, ejercidas por personal especializado, con la finalidad de coadyuvar a la protección de la víctima y la comunidad.

Esta medida se establecerá cuando la privación de la libertad sea sustituida por otra sanción, sea reducida la pena privativa de libertad o se conceda la suspensión condicional de la pena<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal, reformada, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 16 de junio de 2016, México.

<sup>26</sup> Ley General de Víctimas, reformada, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 9 de enero de 2013, México, art. 76.

En relación con lo antes mencionado, se determina que existe la supervisión de la autoridad para coadyuvar a la protección de la víctima y la comunidad cuando existe sustitución de pena privativa de libertad. Por lo tanto, las víctimas tienen derecho a que se garantice su protección en caso de que se apliquen sustitutivos penales, ya que implica que el sentenciado no cumplirá su pena dentro de prisión.

### **3.6 Códigos Penales de entidades federativas**

Las entidades federativas tienen la facultad de legislar sobre determinadas materias como el derecho penal sustantivo. En ese sentido, se realizó una comparación de la figura de sustitución de penas en cada uno de los Códigos Penales locales con la finalidad de conocer las diferencias y similitudes entre los elementos y características que conforman aquella figura jurídica.

Los elementos que se compararon fueron: a) Sustitución de la prisión, b) Sustitución de la multa, c) Revocación de la sustitución de la pena, d) Obligación del fiador en la sustitución, e) Catálogo de penas, f) Tratamiento en libertad de imputables, g) Semilibertad, h) Trabajo a favor de la víctima o de la comunidad, i) Supervisión de la autoridad, j) Pena innecesaria y k) Reglas generales para la sustitución y suspensión.

#### **a) De la sustitución de la prisión**

Todos los Códigos Penales estatales tienen un apartado con relación a la sustitución de penas, excepto el de Aguascalientes y Guanajuato. Además, en todos los casos se establece que el juez podrá sustituir la pena de prisión por otras medidas como multa, trabajo en favor de la víctima o comunidad, tratamiento en libertad, etc.

Pese a lo anterior, los Códigos aplicables en las entidades federativas consideran distintos supuestos para sustituir la pena de prisión. Mientras que algunos Códigos instituyen que la pena se puede sustituir por una multa, siempre que la sentencia no sea de más de un año, otros consideran que la condena no

debe exceder los cinco años. Así, en siete entidades federativas es posible sustituir la prisión por multa siempre que la sentencia no sea de más de tres años de prisión. En otras entidades, como en Campeche, se puede sustituir por multa cuando la sentencia no exceda de dos años y por trabajo a favor de la comunidad cuando no supere el año de prisión.

La mayoría de los Códigos Penales estipulan que el juez, considerando el tiempo de la sentencia, puede sustituir la pena de prisión por tratamiento en libertad o semilibertad. No obstante, en los casos de Coahuila, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Zacatecas no se fija esta medida de manera literal.

Por otra parte, dieciocho de los Códigos estatales regulan que la equivalencia de la multa sustitutiva de la pena de prisión será debido a un día de multa por un día de prisión y, de acuerdo con las posibilidades económicas de la persona sentenciada. Respecto a lo anterior, se exceptúan los casos de Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Tamaulipas, en los cuales esto no aparece.

Hay que mencionar los casos de los Códigos penales de Aguascalientes, Campeche y Nayarit: en el primero se determina que cuando se opte por la sustitución de pena de prisión por multa, aquella puede ser sustituida de uno a dos tantos de la multa impuesta como pena en la sentencia que corresponda; en el segundo, se señala que cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar el importe de la multa impuesta, la autoridad jurisdiccional podrá sustituirla total o parcialmente por trabajo en favor de la comunidad, en razón de una jornada de trabajo por día de salario mínimo; en el caso de Nayarit la norma indica que, cada día en que el sentenciado esté recluido por alguna modalidad, equivaldrá a dos días de la pena de prisión impuesta.

## **b) Sustitución de la multa**

En la mayoría de los Códigos se dispone que la multa puede ser sustituida por trabajo en favor de la víctima o de la comunidad; los que no especifican algo al respecto son los Códigos aplicables de Durango, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz. En algunos casos se indica que la sustitución de la

pena privativa de libertad procederá cuando se haya cubierto la reparación del daño, pudiendo el juez fijar plazos para ello de acuerdo con la situación económica de la persona sentenciada y, sin que dicho plazo pueda ser superior al tiempo establecido en cada Código Penal.

En cuanto a la reparación del daño como condición para otorgar sustitutivos penales, como se mencionó anteriormente, hay Códigos que no marcan un plazo determinado. No obstante, siete normativas fijan un plazo de seis meses para realizar este requisito. Existen casos especiales como el de Colima, entidad que dispone de un lapso no superior a un año y, por su parte, Oaxaca, estado que delimita únicamente cinco días para cubrir el importe de la reparación del daño.

Por otro lado, la ley indica que cuando se trate de delitos como violación; homicidio doloso en cualquiera de sus modalidades; lesiones calificadas; tráfico de menores de edad; corrupción de menores de edad; pornografía infantil; lenocinio con personas menores de edad y delitos que atenten contra el libre desarrollo de la personalidad, no se podrá acceder a un sustitutivo penal. En al menos trece Códigos locales en la materia, no se precisa de forma específica que la pena no puede ser sustituida cuando se cometan los delitos antes expuestos. Algunos Códigos aluden únicamente el término de “delitos dolosos” o “delitos culposos”. En otras excepciones, se debe destacar el caso Chihuahua, estado que en su Código Penal excluye de la posibilidad de implementar un sustitutivo penal a cualquier persona que cometa un delito contra Hacienda Pública.

### **c) Revocación de la sustitución de la pena**

En la mayoría de los Códigos Penales se establece que el juez podrá dejar sin efecto la sustitución y ordenar que se ejecute la pena de prisión impuesta cuando la persona sentenciada no cumpla con las condiciones que le fueran señaladas para tal efecto, salvo que el juzgador estime conveniente apercibirlo de que, si incurre en una nueva falta, se hará efectiva la sanción sustituida. En estos casos se fijará garantía para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones con motivo del sustitutivo concedido. Sin embargo, los Códigos aplicables de diez entidades no lo

indican, entre ellos se encuentran, Coahuila, Durango, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, etc.

Algunas de las legislaciones también asientan que, el juez podrá dejar sin efecto la sustitución y ordenar que se ejecute la pena de prisión impuesta cuando a la persona sentenciada se le condene en otro proceso y este amerite prisión preventiva oficiosa. Lo anterior no se reglamenta en las legislaciones de Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Por último, la mayoría de los Códigos disponen que en caso de hacerse efectiva la pena de prisión sustituida, se tomará en cuenta el tiempo durante el cual la persona sentenciada hubiere cumplido la pena sustitutiva. Empero, lo antepuesto no se apunta en los Códigos referidos en el párrafo anterior, a excepción de Yucatán.

#### **d) Obligación del fiador en la sustitución**

En determinados Códigos Penales estatales, se expone la necesidad de designar un fiador para el cumplimiento de deberes inherentes a la sustitución de las penas. Además, la legislación regula que la obligación de éste concluirá al extinguirse la pena impuesta.

Igualmente, se determina que cuando el fiador tenga motivos para no continuar en su desempeño los expondrá al juez a fin de que éste prevenga a la persona sentenciada para que presente nuevo fiador dentro del plazo fijado por el mismo, apercibido de que, de no hacerlo, se le hará efectiva la pena. En caso de muerte o insolvencia del fiador, el sentenciado deberá poner el hecho en conocimiento del juez. Este párrafo y el anterior, no se indican en Códigos de los estados de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Veracruz y Yucatán.

#### **e) Catálogo de penas**

La mayoría de los Códigos establecen un catálogo de penas que se pueden imponer por la comisión de delitos. En este se encuentran sanciones como: prisión; tratamiento en libertad de imputables; semilibertad; trabajo en favor de la víctima o

de la comunidad; sanciones pecuniarias; decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito; suspensión o pérdida de derechos; destitución e inhabilitación para el desempeño de cargos, comisiones o empleos; amonestación; caución de no ofender; y remoción. No en todos los Códigos se hallan todas las alternativas de penas antes señaladas. Tal como Aguascalientes, Hidalgo y Jalisco que no poseen en su normativa un catálogo de penas.

#### **f) Tratamiento en libertad de imputables**

Esta pena consiste en la aplicación, según el caso, de las medidas educativas, deportivas, laborales, sanitarias o de cualquier otra índole autorizada por la ley. Ésta se encuentra orientada a la reinserción social del sentenciado y, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora, esta consecuencia jurídica podrá imponerse como pena autónoma o sustitutiva de la prisión, sin que su duración pueda exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida. Los Códigos de Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Zacatecas, no establecen algo al respecto.

53

#### **g) Semilibertad**

La semilibertad implica alternar periodos de libertad y privación de ésta. Dicha medida se cumplirá conforme a distintas modalidades como: libertad durante la semana laboral con reclusión el fin de semana; libertad el fin de semana con reclusión durante el resto de ésta; libertad diurna con reclusión y libertad nocturnas con reclusión diurna. Esto se dispone en la mayoría de los Códigos Penales estatales excepto en el de Coahuila, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Zacatecas. Asimismo, la semilibertad puede imponerse como pena autónoma o como sustitutiva de la prisión. En este último caso, la duración no podrá exceder de la que corresponda a la pena de prisión sustituida.

## **h) Trabajo a favor de la víctima o de la comunidad**

El trabajo a favor de la víctima consiste en la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas, empresas de participación estatal o empresas privadas conforme a los términos de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales. Es importante destacar que, el trabajo a favor de la víctima está reglamentado en pocos Códigos Penales a nivel estatal. Se localiza exclusivamente en la legislación de Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Nayarit y Veracruz.

En cuanto al trabajo a favor de la comunidad, al igual que el anterior, consiste en la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas, de asistencia o servicio social o en instituciones privadas de asistencia que no sean de carácter lucrativo y debidamente reguladas por el ordenamiento jurídico. Para que se apliquen estas consecuencias jurídicas, según sea el caso, deben cumplirse bajo vigilancia y orientación del juez de ejecución de sanciones penales.

Por otro lado, todos los Códigos Penales, excepto el de Guanajuato y Oaxaca, señalan que el trabajo a favor de la víctima o de la comunidad se debe llevar a cabo en jornadas dentro de periodos distintos al horario de las labores que represente la fuente de ingresos para la subsistencia de la persona sentenciada y la de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determina la ley laboral.

Sumado a lo anterior, la ley indica que la extensión de la jornada será fijada tomando en cuenta las circunstancias del caso y, por ningún motivo, se desarrollará en forma que resulte degradante o humillante para la persona sentenciada. Esto último se establece en veintisiete Códigos estatales. Sin embargo, no se regula en la legislación penal aplicable de Coahuila, Durango, Guanajuato, Oaxaca y Querétaro.

En relación con la pena de trabajo a favor de la comunidad o de la víctima, las leyes señalan que ambas consecuencias jurídicas podrán imponerse de forma autónoma o sustitutiva de la pena de prisión o de la multa. Además, en la mayoría

de los Códigos se indica que cada día de prisión o cada día de multa será sustituido por una jornada de trabajo a favor de la víctima o de la comunidad.

### **i) Supervisión de la autoridad**

Esta medida consiste en la observación y orientación de la conducta de la persona sentenciada, ejercidas por personal especializado dependiente de la autoridad competente. Esta disposición tiene la finalidad exclusiva de coadyuvar a la reinserción social de la persona sentenciada.

El Juez de Ejecución de Sanciones Penales correspondiente deberá disponer esta supervisión en los casos en que sustituya la pena de prisión por otra sanción o conceda la suspensión condicional de la ejecución de la sentencia. La duración de esta no deberá exceder de la que le compete a la pena o medida de seguridad impuesta. Las disposiciones antes mencionadas, son estipuladas en, aproximadamente, la mitad de los Códigos Penales estatales.

### **j) Pena innecesaria**

En diecinueve Códigos Penales estatales se regula que el juzgador, de oficio o a petición de la parte, podrá prescindir de la imposición de la pena privativa de la libertad o sustituirla por una menos grave o por una medida de seguridad. Esto último se ejecutará cuando la imposición resulte innecesaria e irracional, con base en que el sujeto activo haya sufrido consecuencias graves en su persona; presente demencia senil; o padezca una enfermedad grave e incurable en fase terminal o precario estado salud. En estos casos, el juez o el Tribunal de Enjuiciamiento tomará en cuenta el resultado de los dictámenes médicos y asentará con precisión, en la sentencia, las razones de su determinación.

La reparación del daño y la sanción económica están excluidas, por lo que no se podrá prescindir de su imposición. Este último punto se puede ejemplificar con el caso de Tabasco ya que, su regulación penal agrega que el órgano jurisdiccional tomará en cuenta el resultado de los dictámenes médicos y manifestará con toda precisión, en la sentencia, las razones de su determinación.

### **k) Reglas generales para la sustitución y suspensión de las consecuencias jurídicas del delito**

En catorce Códigos estatales se indica que la persona sentenciada que considere que, al dictarse la sentencia, en la que no hubo pronunciamiento sobre la sustitución o suspensión de la pena, reunía las condiciones fijadas para su obtención y que está en aptitud de cumplir con los requisitos para su otorgamiento, podrá promover el incidente respectivo ante El Juez de Ejecución de Sanciones Penales.

No obstante, se debe resaltar que el juez no tiene obligación de concederle la pena sustitutiva porque su facultad es discrecional. En este caso, solo Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sonora establecen que la autoridad judicial conservará jurisdicción para conocer las cuestiones relativas al cumplimiento, revocación, modificación de la sustitución o suspensión de sanciones. Del mismo modo, queda claro que la autoridad judicial supervisará su cumplimiento.

En resumen, aunque todos los Códigos Penales a nivel local contemplan los sustitutivos penales, cada uno de ellos tiene penas sustitutivas similares, pero con elementos distintos. Dichos elementos, se diferencian desde la cantidad de años de sentencia permitida para que aplique algún sustitutivo penal, hasta la necesidad de un fiador que garantice el cumplimiento de deberes inherentes a la sustitución. Cabe señalar que, un Código Penal único o nacional, eliminaría las diferencias en esta figura jurídica que puede (más no debe, necesariamente) aplicar la autoridad jurisdiccional competente.

## **4. Iniciativas de la LXV Legislatura<sup>27</sup>**

<sup>27</sup>Para recopilar las iniciativas legislativas relacionadas con la sustitución de penas, se utilizaron las palabras clave «sustitución», «sustitutivo», «conmutación», «preliberación», «Ley Nacional de Ejecución Penal» y «Código Nacional de Procedimientos Penales» en el buscador avanzado del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Se filtraron los resultados obtenidos para seleccionar únicamente aquellas presentadas en la LXV Legislatura. Bajo este método se obtuvieron un total de 23 iniciativas que promueven algún cambio en la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Código Penal Federal y el Código Nacional

En la LXV Legislatura se han presentado, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, algunas iniciativas con proyecto de decreto que reforman determinadas legislaciones en relación con los sustitutivos penales. En ese sentido, se tienen diecisiete iniciativas que proponen reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales en cuanto a algún aspecto del tema en comento. A continuación, se explicarán brevemente cada una de las iniciativas.

La iniciativa más reciente (a la realización de este documento, 2024), se presentó por el Senador Ovidio Salvador Peralta Suárez del partido Morena. Busca reformar el cuarto párrafo del artículo 137 y el último párrafo del artículo 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Su objetivo es establecer que “no gozarán de libertad condicionada o anticipada a la persona que sea sentenciada por los delitos de homicidio doloso, genocidio, violación, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje y corrupción de menores”.<sup>28</sup>

Por su parte, la Diputada Elizabeth Pérez Valdez del PRD, ha presentado dos iniciativas para reformar y adicionar los artículos 329, 330 y 332 del Código Penal Federal. La primera de ellas fue presentada por primera vez en octubre de 2023 y se retiró en enero de 2024. La segunda se presentó en enero del 2024 ante la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados y se enfoca en establecer una propuesta legal sobre el aborto. Su propósito es anular la posibilidad de acceder a un sustitutivo penal, beneficios de preliberación o cualquier otro beneficio previsto en el Código Penal Federal, a cualquier persona que hiciere abortar a una mujer sin su consentimiento.<sup>29</sup>

---

de Procedimientos Penales. Para el fin del análisis, las iniciativas duplicadas se contabilizarán como una sola y se toma en cuenta la versión más actualizada. De esta manera, se obtuvo un total de 17 iniciativas en materia de sustitutivos penales, de las cuales 13 se presentaron en la Cámara de Diputados, 3 en el Senado de la República y una fue remitida por el Congreso de Michoacán.

<sup>28</sup> Iniciativa presentada por el Senador Ovidio Salvador Peralta Suárez que reforma el cuarto párrafo del artículo 137 y el último párrafo del artículo 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Senadores, México, 2024. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=5b876eecb78722cf80a2948d449cfc44&Clave=4711295](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=5b876eecb78722cf80a2948d449cfc44&Clave=4711295) Consultado en marzo del 2024.

<sup>29</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Elizabeth Pérez Valdez que reforma y adiciona los artículos 329, 330 y 332 del Código Penal Federal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2024. Disponible en:

Del mismo modo, la Diputada Joanna Alejandra Felipe Torres, del PAN, propuso ante la Cámara de Diputados, una iniciativa para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres. En lo que se refiere a sustitutivos penales, la iniciativa busca que todos los agresores de mujeres participen obligatoriamente en los programas de reeducación y reinserción social con perspectiva de género. La participación en estos programas se integrará al Plan de Actividades, siendo su acreditación un requisito indispensable para obtener los beneficios preliberacionales. Según esta iniciativa, dichos beneficios únicamente podrán concederse tras la presentación de un informe psicológico y social que justifique la evolución del tratamiento, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Nacional de Ejecución Penal.<sup>30</sup>

En abril de 2023, el Senador de Morena, Navor Alberto Rojas Mancera, presentó una iniciativa que busca reformar el artículo 202 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Su objetivo es precisar que tanto el Ministerio Público como el imputado, ya sea por cuenta propia o a través de su defensor, podrán solicitar la apertura del procedimiento abreviado. Además, propone que la pena pueda reducirse con el fin de que el imputado pueda acceder a sustitutivos penales.<sup>31</sup>

Por su parte, la Diputada Laura Imelda Pérez Segura de Morena, suscribió una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución

---

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=1dc65885f4ba727f165500ed5d712345&Clave=4695069](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=1dc65885f4ba727f165500ed5d712345&Clave=4695069) Consultado en marzo del 2024.

<sup>30</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Joanna Alejandra Felipe Torres que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y Nacional de Ejecución Penal, en materia de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2023. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=800ccde0f4900a54119b9a938ca4187e&Clave=4642338](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=800ccde0f4900a54119b9a938ca4187e&Clave=4642338) Consultado en marzo del 2024.

<sup>31</sup> Iniciativa presentada por el Senador Navor Alberto Rojas Mancera que reforma el artículo 202 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Senadores, México, 2023. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=7a885f37cd63069e662371c7e03ba722&Clave=4566540](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=7a885f37cd63069e662371c7e03ba722&Clave=4566540) Consultado en marzo del 2024.

Penal. El objetivo es que no gocen de libertad condicionada y libertad anticipada, los sentenciados por delitos en materia de “violencia en razón de género, violación simple o equiparada y corrupción de menores”.<sup>32</sup>

En representación del Partido Verde Ecologista de México, el Diputado Juan González Lima, propuso una iniciativa que dispone reformar el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Su objetivo es especificar que “la víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de ocho años de prisión”.<sup>33</sup>

La siguiente iniciativa, presentada en febrero de 2023 por la Diputada Fabiola Rafael Dircio del PRD, tiene como objetivo sancionar el delito de matrimonio forzado. En cuanto a sustitutivos penales, la iniciativa propone que los responsables de este delito sean los padres, tutores o la persona o grupo de personas que ejerzan autoridad sobre la víctima, así como la persona que aporte dinero o dádiva para la consecución de dicho, no podrán ser objeto de sustitución, conmutación de sanciones, libertad preparatoria y anticipada”.<sup>34</sup>

Por otro lado, la Diputada Elizabeth Pérez Valdez, propuso una iniciativa que busca reformar el artículo 294 del Código Penal Federal. El documento propone sancionar a quien lesione a otra persona por medio de sustancias corrosivas, tóxicas e irritantes. Asume que

---

<sup>32</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Laura Imelda Pérez Segura que reforma diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de sanciones a distintos delitos. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2023. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=c772e54c94828eac21e2e39cad941d5a&Clave=4561680](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=c772e54c94828eac21e2e39cad941d5a&Clave=4561680) Consultado en marzo del 2024.

<sup>33</sup> Iniciativa presentada por el Diputado Juan González Lima que reforma el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2023. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=900407748d9cb6eab23f06e6f5c99720&Clave=4513550](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=900407748d9cb6eab23f06e6f5c99720&Clave=4513550) Consultado en marzo del 2024.

<sup>34</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Fabiola Rafael Dircio que reforma el artículo 205 del Código Penal Federal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2023. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4493979](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4493979) Consultado en marzo del 2024.

si el delito es cometido contra una persona con discapacidad, la pena aumentará en dos tercios de la pena con la que se sancione a la lesión calificada y, recalca que el responsable de este delito no podrá calificar para medidas como sustitución, conmutación de sanciones, libertad preparatoria y anticipada.<sup>35</sup>

Por su parte, la Diputada del PRI, Yolanda De la Torre Valdez, propuso una iniciativa con la finalidad de reformar el artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>36</sup> La iniciativa determina que la pena impuesta solo debe considerar el delito principal, sin tener en cuenta otras agravantes. Para ello, propone señalar que la suspensión condicional del proceso penal, a solicitud del imputado o del MP, procederá en el caso de que la pena de prisión no sea superior a cinco años.

En agosto de 2022, el Congreso de Michoacán presentó una iniciativa ante la Comisión Permanente para reformar el quinto párrafo del artículo 137 y el último párrafo del artículo 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Su propósito es establecer que no gozarán de “libertad condicionada o anticipada los sentenciados por delitos de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y feminicidio”.<sup>37</sup> Es importante destacar que, hasta el momento, esta ha sido la única iniciativa que ya fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, nuevamente la Diputada Yolanda de la Torre Valdez, presentó una iniciativa que tiene como fin reformar el artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Su objetivo es precisar que

<sup>35</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Elizabeth Pérez Valdez que reforma el artículo 294 del Código Penal Federal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2023. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=2f0f6748cb8abad31d699071415889aa&Clave=4487095](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=2f0f6748cb8abad31d699071415889aa&Clave=4487095) Consultado en marzo del 2024.

<sup>36</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Yolanda De la Torre Valdez que reforma el artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2022. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=fb4cb5c4d88cd8da86b80e43810652ee&Clave=4387228](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=fb4cb5c4d88cd8da86b80e43810652ee&Clave=4387228) Consultado en marzo del 2024.

<sup>37</sup> Iniciativa presentada por el Congreso de Michoacán que reforma el quinto párrafo al artículo 137 y el último párrafo del artículo 141, ambos de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2022. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=c772e54c94828eac21e2e39cad941d5a&Clave=4380325](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=c772e54c94828eac21e2e39cad941d5a&Clave=4380325) Consultado en marzo del 2024.

el Juez de control, a solicitud del Ministerio Público, podrá disponer orden de comparecencia, a través de la fuerza pública, en contra de una persona cuando el MP advierta que existe la necesidad de cautela y el delito por el que se solicite contemple pena alternativa o no privativa de libertad, incluyendo sus modalidades.<sup>38</sup>

La Senadora Indira de Jesús Rosales San Román del PAN, propuso una iniciativa que reforma y adiciona fracciones a diversos artículos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal. Busca garantizar el desarrollo de los hijos de las mujeres que han sido sentenciadas a cumplir una pena en los centros penitenciarios. Según lo establecido en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en materia de sustitutivos penales, esta iniciativa dispone que, el juez de ejecución, debe sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa en dos cuestiones específicas: cuando la persona privada de la libertad demuestre ser jefa de familia y sea la principal o única cuidadora de menores de 18 años; y, cuando la permanencia en prisión ponga en riesgo a una hija, hijo o persona con discapacidad que requiera de cuidados intensos y acredite que es la única o principal cuidadora. En ambos casos, se requiere demostrar que él o la presa es jefa de familia y se acredite el arraigo familiar y social.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Yolanda De la Torre Valdez que reforma el artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2022. Disponible en:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=6234731154f17ccfb4867f11b9cf93c0&Clave=4370052](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=6234731154f17ccfb4867f11b9cf93c0&Clave=4370052) Consultado en marzo del 2024.

<sup>39</sup> Iniciativa presentada por la Senadora Indira de Jesús Rosales San Román que reforma y adiciona fracciones al artículo 10, adiciona un párrafo al artículo 14, reforma los artículos 36 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; reforma el artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales; adiciona un párrafo al artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; reforma los artículos 44 y 45 y adiciona un transitorio a la Ley de Coordinación Fiscal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2022. Disponible en:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=c772e54c94828eac21e2e39cad941d5a&Clave=4360419](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=c772e54c94828eac21e2e39cad941d5a&Clave=4360419) Consultado en marzo de 2024.

Por otra parte, la Diputada de Morena, Andrea Chávez Treviño impulsó una iniciativa que reforma el artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que pretende evitar la sustitución de la pena en los delitos de abuso o violencia sexual contra menores, violación, homicidio doloso, feminicidio, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.<sup>40</sup>

A inicios de marzo del 2022, el Diputado Jorge Álvarez Máynez de Movimiento Ciudadano, presentó una iniciativa que busca reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal y del Código Nacional de Procedimientos Penales para garantizar el derecho a la maternidad y lactancia de mujeres privadas de su libertad y asegurarles espacios diseñados específicamente para tal fin. Con relación a los sustitutivos penales, menciona que el juez de ejecución deberá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad cuando la persona imputada esté embarazada o en periodo de lactancia. También indica que podrán ser preliberadas las personas embarazadas, en periodo de lactancia o que sea la cuidadora principal de un menor de hasta 3 años. Asimismo, las personas imputadas que cumplan con estas condiciones podrán llevar a cabo la prisión preventiva desde su domicilio<sup>41</sup>.

La Diputada Alejandra Pani Barragán, suscribió una iniciativa que busca abrogar la Ley Nacional de Ejecución Penal y expedir el Código Nacional Penitenciario. Dicha iniciativa tiene por objeto “establecer las normas para la administración penitenciaria, los procedimientos para la ejecución de penas, la conformación de políticas públicas de reinserción social y la implementación de

<sup>40</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Andrea Chávez Treviño que reforma y adiciona el artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2022. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=eaf2e4b80af275bfb5b189f268279de&Clave=4332445](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=eaf2e4b80af275bfb5b189f268279de&Clave=4332445) Consultado en marzo de 2024.

<sup>41</sup> Iniciativa presentada por el Diputado Jorge Álvarez Máynez que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal y del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de prisión preventiva y sustitución de penas de personas gestantes, en periodo de lactancia y cuidadoras de primeras infancias. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2022. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentidoAsuntos.php?SID=1adb38ff93352d1de2d4ce24a0eb7009&Clave=4323048](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=1adb38ff93352d1de2d4ce24a0eb7009&Clave=4323048) Consultado en marzo de 2024.

mecanismos de justicia alternativa”.<sup>42</sup> En cuanto a los sustitutivos, busca que se regulen las modalidades y características de los medios de impugnación, la preliberación y libertad condicionada.

Finalmente, la Diputada Joanna Alejandra Felipe Torres planteó una iniciativa destinada a reformar el artículo 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Presentada en noviembre de 2021, busca permitir la libertad condicional incluso si la autoridad penitenciaria no cuenta con los dispositivos de monitoreo electrónico. En ese caso, plantea que el juez de ejecución establezca una medida provisional sustitutiva hasta que la autoridad cuente con los dispositivos necesarios.<sup>43</sup>

Como se observó, algunas iniciativas limitan la posibilidad de sustitutivos penales en determinados delitos. Sin embargo, para ello habría que revisar el Código Penal Federal y Códigos Penales de entidades federativas que, en su articulado, limitan claramente los casos en que se pudiera aplicar sustitutivos penales. Del mismo modo, de aprobarse alguna de las iniciativas, habría que armonizar el resto del entramado legal relacionado con el tema.

## **5. Organismos internacionales en favor de penas alternativas a la privación de la libertad: instrumentos internacionales**

Con el reconocimiento del valor de la dignidad humana, los derechos y las libertades fundamentales, distintos organismos internacionales se han encargado de promover entre sus miembros los derechos de grupos específicos. Los sustitutivos penales o medidas no privativas de la libertad, fomentadas por los organismos internacionales (OI), no sólo buscan reducir la aplicación de las penas de prisión y racionalizar las políticas de justicia penal. Tienen entre sus objetivos

---

<sup>42</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Alejandra Pani Barragán que abroga la Ley Nacional de Ejecución Penal y expide el Código Nacional Penitenciario. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2021. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=55a5e8403803e07fa59c8cce05b99d2f&Clave=4265131](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=55a5e8403803e07fa59c8cce05b99d2f&Clave=4265131) Consultado en marzo de 2024.

<sup>43</sup> Iniciativa presentada por la Diputada Joanna Alejandra Felipe Torres que reforma el artículo 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sistema de Información Legislativo (SIL), Cámara de Diputados, México, 2021. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=55a5e8403803e07fa59c8cce05b99d2f&Clave=4265416](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=55a5e8403803e07fa59c8cce05b99d2f&Clave=4265416) Consultado en marzo de 2024.

garantizar el respeto de los derechos humanos del delincuente y el otorgamiento de rehabilitaciones que aseguren su reinserción en la sociedad.

En México, en el año 2011, se realizó la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. En esta “se les colocó en el centro de toda actividad estatal, como lo reglamenta el artículo 1º, y se incorporó a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos al sistema jurídico mexicano (Principio de Convencionalidad)” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018a). Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México ha ratificado 181 instrumentos internacionales en esta materia, de los cuales solo 73 son vinculantes. De los antes mencionados, los siguientes documentos internacionales establecen alguna regla o principio relacionado con los sustitutivos penales:

- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. (OEA)
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). (A/65/457)
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing). Resolución 40/33.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio). Resolución 45/110.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Resolución 45/113.

Cabe señalar que los títulos anteriores no se relacionan con los instrumentos de carácter vinculante como lo puede ser algún tratado, convenio, pacto o convención internacional. Así lo prevé María del Pilar Hernández, quien en su texto “Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional. A propósito de 50o. Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco cita al internacionalista” Jorge Castañeda quien señala que,

una resolución, “puede implicar ya sea una orden, una invitación o una variedad de formas híbridas intermedias”.<sup>44</sup>

Con relación a lo antes mencionado, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas disponen que “los Estados miembros de la OEA deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia”.<sup>45</sup>

Por su parte, las Reglas de Beijing, de la mano con las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, orientan y alientan a los Estados miembros de la ONU sobre la aplicación, en la medida de lo posible, sobre las medidas sustitutorias correspondientes para los jóvenes. Del mismo modo, entre sus perspectivas fundamentales destaca que la privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso, por un período mínimo y limitarse a casos extraordinarios.

Las Reglas de Tokio es, de los cinco, el documento más completo en cuanto a este tema se refiere. A diferencia de los demás, este texto es claro en nombrar cuáles son los sustitutivos que los países miembros deben incorporar a sus legislaciones. Entre estos destacan: Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia; libertad condicional; sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculados por días; incautación o confiscación; mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización; imposición de servicios a la comunidad; obligación de acudir regularmente a un centro determinado y arresto domiciliario.

Tomando en consideración las mencionadas Reglas de Tokio, la Asamblea General pone en marcha las Reglas de Bangkok. Estas últimas tienen como prioridad, entre otros objetivos, la aplicación de medidas no privativas de la libertad

---

<sup>44</sup> Hernández, María del Pilar. *Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional. A propósito de 50o. Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco*

<sup>45</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad*, Washington, D.C., 2008.

exclusivamente para mujeres. En el documento se alienta a la cooperación entre los Estados miembros, invitando a que, si alguno de estos “ha elaborado leyes, procedimientos, políticas o prácticas sobre las reclusas y sobre medidas sustitutivas del encarcelamiento para las mujeres delincuentes, suministre información a otros Estados, organizaciones internacionales, regionales e intergubernamentales, así como a las organizaciones no gubernamentales pertinentes”.<sup>46</sup>

En suma, es claro que el Estado mexicano se ha alineado, en gran medida, al cumplimiento de estas reglas, principios y buenas prácticas que incorporan organismos internacionales como la OEA y las Naciones Unidas desde la década de los noventa. En el marco jurídico nacional y local relacionado se regula sobre figuras como: sustitución de penas, medidas no privativas de la libertad o conmutación de penas.

Tal como lo disponen las Reglas de Tokio, México cumple con legislar a favor de los derechos humanos de las personas que violan la legislación penal. Esto se evidencia con los sustitutivos que se fijan en las normas jurídicas internas como lo son las multas, trabajo a favor de la víctima, trabajo a favor de la comunidad, tratamiento en libertad o semilibertad.

## 6. Conclusiones

La pena privativa de la libertad es solo un modo de sancionar a las personas que violan la norma penal sustantiva, ya sea local o federal. En ese orden de ideas, es necesario considerar otros modos de sancionar a los delincuentes y que el juzgador tenga presente, al momento de sentenciar a la persona, los sustitutivos de la pena privativa de libertad, cuando el caso lo amerite.

Los sustitutivos penales considerados como estas *alternativas* a la prisión van desde la multa, pasando por el trabajo comunitario hasta llegar al trabajo en favor de la víctima o, incluso, cumpliendo con determinados tratamientos en libertad.

---

<sup>46</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Ciudad de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.

En México, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no dispone, de manera literal, los sustitutivos penales, existen otras legislaciones que sí dictaminan qué son los sustitutivos y en qué casos el juzgador puede elegirlos en lugar de una sanción que implique privación de la libertad de la persona sentenciada.

Así, en este artículo se analizaron desde el Código Penal Federal, hasta la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y Ley General de Víctimas. En todas las legislaciones mencionadas se señala algún o algunos numerales relativos a los sustitutivos penales.

Sumado a lo anterior, se revisaron instrumentos internacionales que no precisamente obligan a México a determinadas acciones, pero que brindan parámetros en cuanto a la consideración del delincuente como ser humano que requiere un tratamiento (en prisión o fuera de ella) para su reinserción en la sociedad.

Se subrayó que, de llegarse a utilizar los sustitutivos penales, dentro de los elementos clave para el funcionamiento de dicha figura, se encuentra el de reparación del daño causado. De ahí que, a pesar de que el juez tenga la facultad de decidir sobre aplicar o no los sustitutivos, sea necesario (más no suficiente) reparar el daño a la víctima.

En la LXV Legislatura se presentaron iniciativas relacionadas con los sustitutivos penales; por lo que el tema se presenta en discusiones legislativas como las relacionadas al Sistema Penal Acusatorio.

Por ahora, cada entidad federativa tiene la facultad de legislar en la materia sustantiva penal, lo que provoca que existan diferencias entre componentes de la figura de sustitución penal. En esta investigación se evidenciaron diferencias en cuanto al tipo de sustitutivos, tiempo de la sentencia para poder aplicar el mismo y diversos requisitos más.

En síntesis, las medidas de sustitución penal son un instrumento que está en sintonía con el respeto a los derechos humanos y a la aplicación de una justicia

restaurativa que busque reparar el daño ocasionado a la víctima, más que un castigo o venganza para con la persona que violó la norma penal. Es menester que, al discutir sobre las medidas alternativas a la prisión como forma de sanción, se cuenten con los elementos de análisis suficientes y con la plena conciencia de que dichas alternativas no son beneficios que puedan aplicarse en todas las situaciones.

## 7. Referencias

- Albalate, Joaquín Juan. (2009). *El trabajo en beneficio de la comunidad como alternativa a la prisión: entre la aceptación y el rechazo*, Papers: Revista de Sociología, vol. 1, núm. 91, 2009, pp. 11-28. Código Penal Federal, [C.P.F.], Reformado, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931, México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad*, Washington, D.C., 2008.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de niños y adolescencia*, Ciudad de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. Ciudad de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, México.
- Davis, Angela Yvonne. (2003). *Are prisons obsolete?* Nueva York, Seven Stories Press, 2003.
- Fernández Muñoz, Dolores, *Sanciones alternativas a la pena de prisión. Propuesta de reformas a la legislación penal mexicana*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 1, núm. 81, 1994, pp. 625-668.

García Ramírez, Sergio, *Consecuencias del delito: los sustitutivos de la prisión y la reparación del daño*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 36, núm. 107, 2003, pp. 427-479.

Hernández, María del Pilar, *Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional. A propósito de 50o. Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 1 núm.88, pp. 211–219.

Ley General de Víctimas, [L.G.V.], reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 9 de enero de 2013, México.

Ley Nacional de Ejecución Penal, [L.N.E.P.], reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 16 de junio de 2016, México.

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, [L.N.S.I.J.P.A.], reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 16 de junio de 2016, México.

Muciño, Emmanuel, *Implicaciones de los sustitutivos penales en la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano*, Revista Justicia Electoral, vol. 1, núm. 15, 2015, pp. 97-131.

Sistema de Información Legislativa. *Iniciativas*.

Fecha de recepción: 10 de enero de 2025.

Fecha de aceptación: 20 de junio de 2025.