

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el 02 de septiembre de 2021 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Tania Sofía Flores Meza, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 08721407, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	3
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	8
B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.....	11
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	33
A N E X O S	34



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso de la Ciudad de México.

B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Artículos 1, 3, fracción XXXIX, 65, 68, 73, 74, 75, 88 y 89; así como de la integridad del Título Segundo, que comprende los capítulos I -artículos 21 a 26-, II -artículos 27 y 28-, III -artículos 29 a 34-, IV - artículo 35-, V - artículos 36 a 37-, VI - artículos 38 a 49-, VII - artículos 50 a 57-, VIII - artículos 58 a 61- y IX - artículos 62 a 63-; de los capítulos III “De la Ubicación” -artículos 92 a 96- y IV “De los Traslados” -artículos 97 a 103-, estos últimos del Título Quinto, todos de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 02 de septiembre del año en curso.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de septiembre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 03 del mismo mes y año al sábado 02 de octubre de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción de inconstitucionalidad puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

³ " **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. La Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México tiene el objeto de desarrollar el contenido de los artículos 1 y 18 de la Constitución General a través de disposiciones que regulen la operación y funcionamiento de los Centros Penitenciarios de la Ciudad; además de implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas.

Así, varias de las disposiciones que contiene la ley inciden en la materia de ejecución penal, tales como la ubicación y derechos de las personas privadas de su libertad, el régimen de visita y comunicación con la persona defensora, traslados, así como las medidas para alcanzar la reinserción social del sentenciado, entre otros.

Sin embargo, por mandato de la Constitución Federal, es la Ley Nacional de Ejecución Penal, expedida por el Congreso de la Unión, el único ordenamiento encargado de regular todas las cuestiones relacionadas con las normas que deberán observarse en el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una

resolución judicial; sobre los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y, regular los medios para lograr la reinserción social.

Por tanto, referida ley vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que, por un lado, establece una doble regulación respecto diversos supuestos ya previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal y, por otro, fue emitido por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso conculcan los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad, como prerrogativas fundamentales reconocidas en el texto constitucional.

Lo anterior, pues a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el derecho de seguridad jurídica se ve vulnerado cuando una legislación determinada regula cuestiones que no le corresponden o establece una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia que tiene vedada. Lo anterior, debido a que la existencia de dos ordenamientos que regulan esencialmente el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán la norma.

En el caso concreto, las disposiciones que se impugnan de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México establecen una doble regulación respecto temas que ya se encuentran establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal:

- Ubicación de las personas privadas de su libertad (en adelante PPL).
- Régimen de visitas en general y comunicación con la persona defensora.
- Tratamiento de personas inimputables.
- Del programa de actividades.
- Respecto las normas a seguir en materia de traslados.
- Bases de datos del registro de personas privadas de la libertad.
- De las bases que rigen el Sistema Penitenciario conforme al principio de reinserción social:
 - Derecho a la capacitación y al trabajo
 - A la educación
 - A las actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas

- A la salud.

Ello significa que la legislación combatida aborda supuestos relacionados con cuestiones relacionadas con el internamiento de las PPL y de su reinserción social en los Centros Penitenciarios de la Ciudad, no obstante, por mandato constitucional dicha materia solamente puede ser regulada en la legislación única de dicha materia expedida por el Congreso de la Unión, a saber, la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Con el propósito de demostrar esa conclusión, en el presente concepto se expondrán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México son contrarias al derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que genera un problema de doble regulación en dicha materia, aunado a que fue expedida por una autoridad que no está habilitada para ello.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado, se abordará de manera sintética el contenido del referido derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de la norma que nos ocupa.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se erigen como un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. En otras palabras, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁴ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, ***se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad

Expuesto el parámetro a la luz del cual deben analizarse las disposiciones impugnadas, ahora corresponde desarrollar las razones por las cuales la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México contradice el orden constitucional por vulnerar el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para empezar con el análisis que nos ocupa, antes debe recordarse que el pasado 02 de septiembre del año en curso, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto por el que se abrogó la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y se expidió la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

Este Organismo Nacional reconoce la labor del Congreso capitalino por actualizar el sistema jurídico local a los recientes cambios institucionales que se han implementado, pues la principal justificación fue materializar la transición de la administración de los Centros Penitenciarios por la Secretaría de Gobierno a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, por lo que el legislador estimó necesario emitir una nueva legislación que se adecuara a dicha modificación.

La ley impugnada está diseñada para regular diversos supuestos que permitan la adecuada administración y operación de los Centros Penitenciarios de esa entidad. Además, es de reconocer que el legislador local introdujo un título dedicado al

Servicio Profesional de Carrera de las y los integrantes del Sistema Penitenciario vanguardista y novedoso, cuyo objetivo es que el personal de seguridad y custodia desempeñen su servicio con legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

No obstante, del análisis general de la ley, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso local reglamentó distintos supuestos que no corresponden a su esfera de atribuciones, toda vez que reguló cuestiones constitucionalmente reservadas al Congreso de la Unión en materia de ejecución de penas.

En razón a lo anterior, mediante la expedición de la Ley de Centros Penitenciarios impugnada, se creó una doble regulación en temas ya previstos por la Ley Nacional de Ejecución Penal, aunado a que fueron legislados por una autoridad que no está habilitada para ello.

Con base en lo anterior, y con la finalidad de salvaguardar el Estado Constitucional de Derecho en nuestro país y garantizar la certidumbre jurídica a favor de los gobernados, se somete ante ese Alto Tribunal Constitucional el análisis de la constitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad consagrados en el bloque de constitucionalidad vigente.

Como se explicó en el subapartado precedente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa que deben ajustar su actuación acorde con su ámbito de atribuciones.

En cuanto a la autoridad legislativa, se dijo que dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

En el caso que nos ocupa, los artículos que someten a escrutinio constitucional versan sobre diversos supuestos ya establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuya regulación fue conferida por la Norma Suprema a la autoridad federal exclusivamente.

Ello, dado que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal⁵ establece expresamente que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la **legislación única de ejecución de penas**, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los estados y la Ciudad de México.

De conformidad con este precepto, todo lo relativo a la ejecución de las sanciones penales corresponde al Congreso de la Unión, quien para regularla debe expedir la legislación **única**⁶, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

Lo anterior, con la finalidad de eliminar la pluralidad de hipótesis que se regulaban en la ley federal, las 31 leyes estatales y en una más en la ley del Distrito Federal relacionadas con las personas sujetas a un procedimiento penal privadas de su libertad por prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia.

En acatamiento a ese mandato constitucional, se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, la cual, como lo dispone su artículo 2º, será de observancia general en la Federación y en las entidades federativas, **respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según**

⁵ Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir:

a) a b) (...)

c) **La legislación única en materia** procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, **de ejecución de penas** y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. (...)

⁶ Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013.

Transitorios. (...)

“Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y **de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis,**

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal **continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.**

(...)”

corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.⁷

De esta forma, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan normas aplicables para aspectos relacionados con la ejecución de penas, es decir, en todo aquello que tenga que ver con el internamiento de personas en los centros penitenciarios, ya sean locales o federales, por prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia, pues la norma nacional emitida por el Congreso General es la que cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en esa materia.

Ahora bien, para identificar qué contenidos comprende la materia precisada, debemos acudir a lo previsto en la referida Ley Nacional, por ser en ésta donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), su objeto es:

1. **Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial**
2. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal
3. **Regular los medios para lograr la reinserción social.**⁸

⁷ **Ley Nacional de Ejecución Penal.**

“Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales del fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y, en esta Ley. Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, se debe estar además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.

En lo conducente y para la aplicación de esta Ley debe atenderse también los estándares internacionales.”

⁸ **Ley Nacional de Ejecución Penal.**

“Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto:

Además, resulta necesario precisar que la Ley Nacional en comento desarrolla el parámetro obligatorio para todas las autoridades en cualquier orden de gobierno respecto del desarrollo del debido procedimiento penitenciario ante las Autoridades de Ejecución, la actuación de los sujetos que intervienen en él, de acuerdo con sus respectivos derechos y atribuciones, así como del internamiento de las personas privadas de su libertad.

Así, es evidente que la **facultad de regular esos supuestos es exclusiva del Congreso de la Unión**, por lo que bajo ninguna consideración las entidades federativas pueden legislar en la materia, incluso replicar lo previsto en la Ley Nacional.

Sentadas esas bases, corresponde verificar si el legislador local, con la expedición de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, se ciñó al mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Suprema.

Para constatar lo anterior, resulta pertinente mencionar los artículos que, a juicio de esta Institución Autónoma, regulan cuestiones relacionadas con la ejecución penal y que ya se encuentran previstos en la Ley Nacional relativa.

Cuadro comparativo		
Tema	Artículos	
	LCPCDMX.	LNEP.
Objetivo y ámbito de aplicación de la ley.	1	1 y 2
Definición del término “Sistema Penitenciario”	3, fracción XXXIX	3, fracción XXIV
Derechos de la PPL	21, 22, 23, 24, 25 y 26	9, 10, 11, 12 y 13
Régimen de visitas y comunicación con la persona defensora y de personas defensoras de derechos humanos	Comunicación con la defensa y personas defensoras de derechos humanos: 27 y 28	Comunicación con la defensa y personas defensoras de derechos humanos: 58

- I.- Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;
- II.- Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y
- III.- Regular los medios para lograr la reinserción social.

Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.”

	Régimen de visitas: 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57.	Régimen de visitas: 59, 60, 61, 62 y 63.
Bases de Organización del Sistema Penitenciario (reinserción social)	De la capacitación y al Trabajo: 29, 30, 31, 32, 33 y 34.	Capacitación para el trabajo: 87, 88, 89 y 90. Del trabajo: 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99.
	De la educación: 35	Educación: 83, 84, 85 y 86.
	De las actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas: 36 y 37.	Actividades físicas y deportivas: 81 y 82.
	De la salud: 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49.	Salud: 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80.
De las mujeres privadas de su libertad	Derechos e internamiento con hijos o hijas: 58, 59, 60 y 61	Derechos e internamiento con hijos o hijas: 10 y 36
Régimen de tratamiento de Personas Inimputables.	62 y 63	190, 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 197.
Del Plan de Actividades.	65	3, fracción XX
De los Traslados de las PPL.	Extradición de PPL de nacionalidad mexicana que compurguen sentencias en otro país, puedan cumplir con su sentencia en algún Centro Penitenciario de la CDMX: 68 De los traslados en general: 89, 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103.	De los Traslados: 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57.
De la ubicación de las PPL	73, 74, 75, 92, 93, 94, 95 y 96.	5 y 192
Bases de datos del registro de personas privadas de la libertad	88	27

Acotados los preceptos de la Ley local frente a la Ley Nacional, corresponde evidenciar que la primera efectivamente regula cuestiones relacionadas con el internamiento de personas privadas de su libertad y en general, con la etapa de ejecución penal.

Para mayor claridad, se estima pertinente analizar de manera particular cada uno de los temas en los que el Congreso de la Ciudad de México estableció una doble y diferente regulación sobre una materia en la que se encuentra inhabilitado.

1. Objetivo y ámbito de aplicación.

Como previamente se manifestó, la LNEP establece que su objetivo es establecer de manera exclusiva todo lo relacionado con. **1) del internamiento de las PPL en los Centros Penitenciarios locales y federales, 2) de los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y 3) la regulación de los medios para lograr la reinserción social.**⁹

Además, que **sus disposiciones serán obligatorias en todo el territorio nacional en todo aquello que tenga que ver con 1) el internamiento por prisión preventiva, 2) la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local**, salvo cuestiones relacionadas con delitos de delincuencia organizada.¹⁰

Por su parte, la Ley local prevé que sus disposiciones aplicarán para los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México respecto de: 1) operación y funcionamiento de los Centros Penitenciarios, **2) implementación de programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas y 3) establecer pautas para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas.**¹¹

Como se advierte del objetivo de la ley local, esta establece que sus disposiciones serán las que los gobernados y operadores jurídicos deberán observar directamente con relación al **internamiento** de las PPL en los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, por lo que, de conformidad con su contenido, prevé cuestiones referentes a derechos de las PPL, régimen de visitas y comunicación con la persona defensora, bases de organización del Sistema Penitenciario, de las mujeres privadas de su libertad, régimen de tratamiento de personas inimputables, del Plan de Actividades, de los traslados de las PPL, de la ubicación de las PPL, de las bases de datos del registro de personas privadas de la libertad y del cumplimiento de la sentencia en un Centro cercano a su domicilio o de su familia.

Atento a ello, se desprende que tales prescripciones inciden directamente en aspectos vinculados con el internamiento en los Centros Penitenciarios de personas que ya recibieron su respectiva condena por la comisión de un delito, lo que incluye

⁹ Artículo 1 de la LNEP.

¹⁰ Artículo 2 LNEP.

¹¹ Artículo 1 de la LCPCDMX

la regulación de todos aquellos actos para lograr la reinserción social del sentenciado, los cuales son contenidos ya regulados en la Ley Nacional, al tratarse de cuestiones esenciales de ejecución penal.

Es decir, el legislador local introdujo en la ley local disposiciones que corresponden a una materia en la que no está constitucionalmente habilitado, además de que diversos supuestos ya se encuentran regulados por la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Por lo anterior, el legislador local incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad al expedir determinadas normas contenidas en la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México:

- Estableció como aplicación directa la ley local,
- Creó una doble regulación en materia de ejecución penal, y
- Legisló en una materia en la que se encuentra constitucionalmente inhabilitado.

Es por ello es a que a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el artículo 1 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, que establece el objetivo y ámbito de aplicación de esa ley, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

2. Definición del Sistema Penitenciario.

La definición de “Sistema Penitenciario” está prevista en los artículos 3, fracción XXIV, de la Ley Nacional de Ejecución Penal y 3, fracción XXXIX, de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México que, aunque varían en su redacción, ambas coinciden en concretizarlo conforme a los siguientes elementos:

- Es un conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado.
- Su objeto es la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia.
- Está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

No obstante, a pesar de su coincidencia, debe recordarse que en el entendido de que la Ley Nacional es el ordenamiento jurídico de observación directa, resultaba innecesario que el legislador local replicara la definición citada.

Además, el contenido de la definición del Sistema Penitenciario es formal y materialmente facultad del Congreso de la Unión, pues se relaciona con todo aquello que tenga que ver con la etapa de ejecución de sanciones penales: supervisión y ejecución de penas, medidas de seguridad derivadas de una sentencia, y la base de organización conforme al artículo 18 de la Constitución General.

De ahí que, si bien el legislador local reprodujo casi en términos exactos lo previsto en la Ley Nacional, lo cierto es que además de ser innecesario, definió un término que se escapa de su esfera competencial por tratarse de la ejecución de sanciones penales.

3. De los derechos de las PPL.

Al respecto, la Ley Nacional multirreferida establece el catálogo de derechos de las PPL¹² en los Centros Penitenciarios del país, así como particularmente aquellos derechos exclusivos de las mujeres privadas de su libertad¹³ y de las personas sentenciadas que gocen de libertad condicionada¹⁴.

Mientras que la Ley impugnada establece un Capítulo dedicado a los derechos de las PPL¹⁵. Por ello, a juicio de esta Comisión Nacional, el Congreso local no se encuentra habilitado para regular cuestiones que ya se encuentran previstas en el ordenamiento Nacional.

Por lo que, además de establecer derechos distintos a los previstos en la Ley Nacional, el legislado reguló una materia en la que no tiene competencia, pues es el Congreso de la Unión el habilitado para prever todas las cuestiones referentes al internamiento de las personas que se encuentren en prisión preventiva o compurgando una sanción privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios del país, lo que incluye los derechos de las personas en reclusión.

¹² Artículo 9 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

¹³ Artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

¹⁴ Artículo 12 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

¹⁵ Artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

4. Régimen de visitas y comunicación con la persona defensora y con personas defensoras de los derechos humanos.

En cuanto a la comunicación entre las PPL con la persona representante de su defensa, la Ley Nacional en su artículo 58 establece las bases de operación y funcionamiento de las entrevistas que lleven a cabo. De manera general precisa que:

- Podrán reunirse en todo momento para entrevistar a las PPL en privado.
- No se podrá limitar el ingreso de aquellos objetos necesarios para el desempeño de la persona defensora.
- No se podrá revisar el contenido de los documentos que introdujesen o retirasen de los Centros Penitenciarios.
- Los centros deberán contar con un área adecuada para las entrevistas entre las PPL y su defensa.
- Deberán contar con el tiempo y medios razonables para su defensa.

Adicionalmente, dicho numeral prevé medidas relacionadas con la participación de los organismos públicos de protección de derechos humanos, precisando que quedará prohibida toda reprimenda, acción de castigo o sanción que busque inhibir o limitar el derecho de las PPL para acudir ante las instituciones públicas y privadas de protección de Derechos Humanos.

Con lo anterior, es evidente que el Congreso de la Unión estableció de forma clara y precisa el régimen de comunicación de las PPL con su defensor, que será obligatorio en todos los centros penitenciarios del país.

No obstante, el Congreso de la Ciudad de México estableció en los artículos 27 y 28 de la Ley en combate, su propio régimen de comunicación de las PPL con su representante legal dentro de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

Ahora bien, respecto del régimen de visitas en general, la Ley Nacional prevé en sus artículos 59, 60, 61, 62 y 63 las reglas que se deberán observar en todos los centros penitenciarios de la República respecto de las visitas a las PPL.

Mientras que, la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México establece, en sus artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, y 57 un régimen de visitas distinto al regulado por la Ley Nacional.

Por lo anterior, existen dos órdenes normativos distintos que podrán ser aplicables en los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, generando incertidumbre jurídica a las PPL, las personas visitantes, las personas defensoras y a las autoridades de ejecución penal.

5. Bases de organización del Sistema Penitenciario (reinserción social)

En este punto conviene partir de lo dispuesto por el artículo 18, segundo párrafo, de la Constitución General, el cual establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Este cambio de paradigma se dio con la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, que colocó al principio de reinserción social como **el pilar del sistema penitenciario mexicano**, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

Sobre el particular, ese Tribunal Constitucional ha subrayado la trascendencia de dicha modificación constitucional en el sentido de que se sustituyó el término “readaptación social” por el de “reinserción del sentenciado a la sociedad” el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación.¹⁶

Bajo esa línea, las personas que han sido sentenciadas por el pronunciamiento de una sentencia penal se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad.

Como se desprende de lo anterior, es innegable que el principio de reinserción social es el eje rector del sistema penitenciario en todo el país.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10 a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro: **“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

Conforme a lo expuesto, para el adecuado desarrollo de ese mandato y objetivo constitucional, el artículo 1 de la Ley Nacional de Ejecución Penal precisa como uno de sus fines el regular los medios para lograr la reinserción social de las personas sentenciadas, por lo que en su Título Tercero desarrolla las bases de organización del Sistema Penitenciario aplicable en todo el País, el cual deberá tener por base el respeto y reconocimiento de los derechos de:

- Salud (artículos 74 al 80 de la LNEP).
- Actividades físicas y deporte (artículos 81 y 82 de la LNEP).
- Educación (artículos 83 al 86 de la LNEP).
- Capacitación para el Trabajo (artículos 87 al 90 de la LNEP).
- Trabajo (artículos 91 al 99 de la LNEP).

De ahí que las bases establecidas por el Congreso de la Unión en la Ley Nacional son obligatorias en todos los Centros Penitenciarios de México pues son las medidas tendientes a procurar y propiciar la reinserción social del individuo, por lo que las autoridades en el ámbito de sus competencias deberán estarse a dichas disposiciones.

Contrario a ello, el legislador de la Ciudad de México desarrolló de forma distinta el contenido de la organización del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, pues a pesar de que estableció las mismas bases -es decir capacitación y trabajo, educación, actividades deportivas, culturales, recreativas y religiosas, y de salud- para lograr la reinserción social de las PPL en los Centros Penitenciarios de la Ciudad, lo cierto es que generó cambios sustanciales en cuanto a su contenido, además de que no puede soslayarse que tales aspectos se incluyen dentro de los contenidos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, como ya se refirió.

Es decir, por una parte, legisló en una materia que no se encuentra constitucionalmente habilitado y, por otra parte, estableció un régimen diferente al establecido por la Ley Nacional de Ejecución Penal.

6. De los derechos de las mujeres privadas de su libertad.

Sobre este tema, el artículo 10 de la Ley Nacional prevé que los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario son:

- La maternidad y la lactancia.
- Recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino. Tratándose de la atención médica podrá solicitar que la examine personal médico de sexo femenino. Si pese a lo solicitado, la atención médica es realizada por personal médico de sexo masculino, deberá estar presente un miembro del personal del Centro Penitenciario de sexo femenino.
- Contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género.
- Recibir a su ingreso al Centro Penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud.
- Recibir la atención médica.
- Conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de tres años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario.
- Recibir la alimentación adecuada y saludable para sus hijas e hijos, acorde con su edad y sus necesidades de salud.
- Recibir educación inicial para sus hijas e hijos, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo, y atención pediátrica cuando sea necesario en caso de que permanezcan con sus madres en el Centro Penitenciario.
- Acceder, a los medios necesarios que les permitan a las mujeres con hijas e hijos a su cargo adoptar disposiciones respecto a su cuidado.
- Contar con las instalaciones adecuadas para que sus hijas e hijos reciban la atención médica, de conformidad con el interés superior de la niñez, atendiendo a su edad, condiciones y a sus necesidades de salud específicas, y demás previstas en otras disposiciones.

Adicionalmente, la Ley Nacional establece en su artículo 36 las disposiciones obligatorias que deberán observarse en todos los Centros Penitenciarios de fuero federal o local respecto las mujeres que se encuentren en internamiento.

Dicha ley estatuye, entre otras cuestiones, que las mujeres privadas de su libertad deben contar con:

- Atención médica obstétrico-ginecológica y pediátrica durante el embarazo, el parto y el puerperio en hospitales o lugares específicos establecidos en los

Centros Penitenciarios. En caso de que no cuenten con el personal, la atención será garantizada en instituciones públicas del Sector Salud.

- Prohibición de toda alusión de nacimiento de hijos o hijas de mujeres en internamiento en el acta de registro civil correspondiente
- Los hijos o hijas nacidas en los Centros Penitenciarios podrán permanecer con su madre durante las etapas posnatal y de lactancia, o hasta que el niño o niña haya cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez
- Un catálogo específico de derechos reconocidos en favor de las mujeres en internamiento en algún Centro Penitenciario del País.
- Sujeción de todas las decisiones y actuaciones al principio *pro persona*, interés superior de la niñez y el reconocimiento de niñas y niños titulares de derechos.
- Regulación en caso de que la madre no deseara conservar la custodia de su hija o hijo.
- Regulación sobre las sanciones y medidas disciplinarias de las mujeres en internamiento, entre otras.

No obstante, a pesar de que dicho régimen fue desarrollado por el Congreso de la Unión en la Ley Nacional multicitada, el legislador local estableció su propio régimen que regula los derechos de las mujeres en internamiento en algún Centro Penitenciario de la Ciudad de México.

Del análisis entre ambos ordenamientos, se desprende que los regímenes establecidos por la Ley Nacional y la Ley local, respectivamente, contienen disposiciones distintas, lo cual repercute directamente en la seguridad jurídica de las mujeres privadas de su libertad, así como de sus hijo o hijas que nacieron durante el internamiento, recalcando que se trata de previsiones ya contenidas en la ley expedida por el Congreso de la Unión.

7. Tratamiento de personas inimputables.

En relación con el tratamiento de las personas inimputables, la Ley Nacional establece todo un capítulo dedicado a desarrollar las disposiciones que deberán observarse y aplicarse en todos los Centros Penitenciarios del país.¹⁷

¹⁷ Capítulo IX De las Medidas de Seguridad para Personas Inimputables de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

En dicho capítulo, se prevé lo relativo al tratamiento, establecimientos y su organización, atención externa, normas reglamentarias y protocolos, controversias y determinación del lugar de internamiento.

Por su parte, en la Ley que se combate, el legislador de la Ciudad estableció un capítulo denominado “Del Tratamiento a Personas Inimputables y con Trastornos Psiquiátricos”, cuyo contenido ya se encuentra regulado por la Ley Nacional.

De ahí que, a juicio de esta Comisión Nacional, la doble regulación generada por el legislador local vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues, por una parte, genera incertidumbre jurídica sobre las normas que serán aplicadas y por la otra, por tratarse de disposiciones expedidas por una autoridad incompetente para crearlas, ya que son materia de la Ley Nacional.

8. Del Plan de Actividades.

El Plan de Actividades es definido por la Ley Nacional de Ejecución Penal como la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro.¹⁸

No obstante, en la Ley que se combate, se prevé en su artículo 3, fracción XX, que el Plan de Actividades es el conjunto de actividades laborales, educativas, de capacitación para el trabajo, deportivas, culturales y recreativas, cuyo objetivo es proporcionar a las personas privadas de la libertad opciones, conocimientos y herramientas para mejorar sus condiciones de vida y facilitar su reinserción a la sociedad una vez que obtengan su libertad.

Es así que el legislador mexicano introdujo una disposición que define y determina los objetivos del Plan de Actividades, pese a que esto también ya se encuentra en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

¹⁸ Artículo 3, fracción XX, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

9. De los traslados.

En la especie, la Ley Nacional establece como previsión general en su artículo 49 que las personas sujetas a prisión preventiva deberán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos al lugar donde se está llevando a cabo su proceso.

Asimismo, las personas sentenciadas podrán cumplir con la resolución privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio, salvo se trate de delincuencia organizada y respecto de otras personas privadas de la libertad que requieran medidas especiales de seguridad, en términos del artículo 18 de la Constitución General. Además, la citada Ley Nacional desarrolla todo lo relativo a:

- Traslados voluntarios.
- Traslados involuntarios.
- Excepción al traslado voluntario.
- Limitaciones al traslado de mujeres privadas de la libertad.
- Traslado internacional de personas sentenciadas.
- Competencia para la resolución de un Traslado Internacional de Personas sentenciadas.
- Prioridades en caso de Traslados Internacionales.
- Competencia de controversias con motivo de traslados nacionales.

Es decir, la ley nacional ya se ocupa de establecer el parámetro obligatorio en materia de traslados que rige en el país y, en consecuencia, en todos los Centros Penitenciarios; por lo que es indisponible para los Congresos locales modificar o reglamentar esa materia.

Contrario a ello, el legislador de la Ciudad de México tuvo a bien crear un régimen independiente y aplicable únicamente en esa entidad federativa.

Esto es así pues en su artículo 89 determinó el derecho de las PPL condenadas para cumplir su sentencia de privación de la libertad en el centro penitenciario cercano a su domicilio o al de su familia.

Por otro lado, legisló sobre el cumplimiento de sanciones privativas de la libertad por personas sentenciadas en países extranjeros y que cumplan sus condenas en Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.¹⁹

Además, estableció todo un capítulo denominado “De los Traslados”²⁰ en el que precisó reglas distintas a las previstas por la Ley Nacional respecto de cómo operarán los traslados de PPL cuya sanción este siendo cumplida en algún Centro Penitenciario de la Ciudad de México o bien, que la persona sea trasladada desde un Centro Penitenciario distinto.

Por ello, es evidente que, por una parte, replicó el derecho de las personas sentenciadas con pena privativa de libertad de compurgar su pena en el Centro Penitenciario de la Ciudad mas cercano a su domicilio; y por otro, estableció un régimen distinto en materia de traslado de PPL que aplicará de manera particular a los Centros Penitenciarios de esa Ciudad, pese a que, por disposición constitucional, es la Ley Nacional de Ejecución Penal el ordenamiento jurídico que deben aplicar directamente todas las autoridades del país.

10. De la ubicación de las PPL.

La regulación respecto de la ubicación de las PPL en los Centros Penitenciarios se encuentra prevista en el artículo 5 de la Ley Nacional multicitada, la cual determina lo siguiente:

- Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres.
- Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas.
- Las instalaciones destinadas a los inimputables se ajustarán a lo dispuesto por el Capítulo IX, Título Quinto, de esa Ley Nacional.
- Las personas en prisión preventiva y ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinará a espacios especiales.
- La autoridad administrativa podrá establecer sistemas de clasificación de acuerdo en los criterios de igualdad, integridad y seguridad.

¹⁹ Artículo 68 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

²⁰ Artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

Además, en su artículo 192 establece que las personas sujetas a una medida de seguridad privativa de la libertad deberán cumplirla únicamente en los establecimientos destinados para ese propósito, distinto de los centros de extinción de penas y de prisión preventiva.

Con base en lo anterior, es evidente que el legislador federal estableció la forma en que deberán ser ubicadas las PPL en todos los Centros Penitenciarios del país, por lo que los Congresos locales no pueden legislar al respecto, incluso están vedados para replicarlo.

Contrario a lo anterior, el Congreso de la Ciudad de México reguló la ubicación de las PPL que se encuentren en internamiento en los Centros Penitenciarios de esa Ciudad, como a continuación se describe:

- Los Centros Penitenciarios para personas indiciadas y procesadas serán distintos a los destinados para personas sentenciadas y de aquellos en que deban cumplirse los arrestos.²¹
- Las PPL mayores de 70 años que cumplan su sentencia en cualquiera de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, deberán ser separadas de la población general.²²
- Las mujeres en reclusión con sus hijos deberán estar separadas de la población general y en estancias unitarias.²³
- Adicionalmente estableció un capítulo denominado “De la ubicación” en el que se encuentran las reglas que se deberán seguir para la ubicación de las PPL en los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.²⁴

De lo que se advierte, es indudable que se creó un régimen diferenciado en materia de ubicación de las personas privada de su libertad, pese a que la Ley Nacional ya prevé la forma en que se debe ubicar a las personas que se encuentren en internamiento en cualquier Centro Penitenciario en la República mexicana.

²¹ Artículo 73 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

²² Artículo 75 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

²³ Artículo 74 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

²⁴ Artículos 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México.

11. Bases de datos del registro de personas privadas de la libertad.

En cuanto a este tópico, la Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 27 establece la obligación a cargo de las Autoridades Penitenciarias de mantener una base de datos de las PPL que ingrese a cualquier Centro Penitenciario en el país, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Según esta ley, la Autoridad Penitenciaria tiene la obligación de mantener un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de acuerdo con lo siguiente:

- Los datos que deberán ser recabados en cada ingreso a algún Centro Penitenciario (fracción I).
- Los datos que deberá contener el expediente médico de cada PPL (fracción II).
- Los datos obligatorios para la integración del expediente de ejecución, (fracción III).

Ahora bien, en similares términos, el artículo 88 de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México establece que todas las personas ingresadas a un Centro Penitenciario de esa Ciudad deberán ser registradas al Sistema Único de Información Criminal.

Por lo que precisó que, la base de datos del registro de las PPL deberá contar, al menos con:

- Datos de la persona (apartado A).
- Expediente médico (apartado B).
- Expediente de ejecución (apartado C).

Por lo que, si bien el Congreso local buscó trasladar los datos que se necesitarán recabar de cada que ingrese a algún Centro Penitenciario de esa Ciudad, lo cierto es que era innecesario replicar la información que ya se encontraba en un ordenamiento nacional y de aplicación directa para todas las autoridades penitenciarias.

Hasta lo aquí planteado, **es evidente que las disposiciones impugnadas regulan diversas cuestiones que ya se encuentran establecidas y determinadas en la Ley Nacional de Ejecución Penal.** Esta situación genera un estado de incertidumbre jurídica, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y el correlativo principio de legalidad. En efecto, las disposiciones en combate generan inseguridad jurídica al establecer una doble regulación sobre diferentes supuestos relacionados con el internamiento de las PPL, aunado a que es inconcuso que fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Debe reiterarse que tal como se esbozó previamente, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció **la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la normatividad única respecto de la ejecución de penas,** concerniendo su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es así como no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para el correcto desarrollo e implementación de la ejecución de sanciones penales.

Así, derivado de la expedición de la legislación nacional aludida, **las entidades federativas dejaron de estar autorizadas para incidir en la esfera jurídica de los gobernados en cuanto a la regulación de las cuestiones que recoge la ley única de la materia.** Ello es así, toda vez que tales asuntos le resultan indisponibles por mandato del Poder Reformador de la Constitución, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En ese sentido similar se ha pronunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2015, en la cual declaró la invalidez de normas locales que regulaban diversas cuestiones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes, al afirmar que:

“(…) la reforma constitucional del artículo 73 fracción XXI entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos

mil trece en el caso de mecanismos alternativos de solución de controversias, y el tres de julio de dos mil quince en el caso de la justicia penal para adolescentes. Lo que quiere decir que a partir de esas fechas las legislaturas de las entidades federativas dejaban de tener facultades para legislar en todo sentido, tanto en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes. Esto, por supuesto, se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las legislaturas estatales y que por los artículos transitorios continuaban vigentes, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia."²⁵

Además, respecto la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en la cual argumentó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.²⁶

Además, de forma especial, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, ese Alto Tribunal declaró la invalidez de varios artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues se trataba de prescripciones normativas que ya se encuentran regulados en la legislación penal única que expidió el Congreso de la Unión. Por tal razón, sostuvo que el legislador local **no tenía (ni tiene) atribuciones para regular tales contenidos ni siquiera en forma de reiteración**. Por ello, ni siquiera es necesario realizar un contraste entre sus contenidos²⁷.

Esto, pues reafirmó el criterio de que, tratándose de la regulación de la *ejecución de penas* **está proscrito que las entidades federativas repitan los contenidos previstos en la legislación única que emitió el Congreso de la Unión**.

Lo anterior, pues en términos del régimen transitorio de la reforma constitucional artículo 73 de la Constitución, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 09 de octubre de 2013, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia

²⁵Resuelta en sesión pública de fecha 13 de octubre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, página 24. Énfasis añadido.

²⁶Resuelta en sesión pública del 07 de julio de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, página 42.

²⁷ La parte no electoral, resueltas en sesión pública del 6 de septiembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párrs. 462 y 469.

procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el 18 de junio de 2016.²⁸

Así, a partir de ese momento, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y **de ejecución de penas**, y hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

En idéntico sentido, en la acción de inconstitucionalidad 15/2015 se sustentó respecto de las facultades de los Congresos locales para legislar en determinadas materias definidas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), que al prever que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia de procedimiento penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y **de ejecución de penas que regirá en la República**, queda **excluida de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto**.²⁹

Por ende, en términos de tal precepto constitucional referido, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban –en términos del artículo 124 de la Constitución Federal–, para legislar en esas materias, pues como se recordará, dicha modificación constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.³⁰

Dichas consideraciones han sido sustentadas también en un sentido similar al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 107/2014, 29/2015 y recientemente en las 45/2019 y 296/2020, entre otras.

Es por ello que en el caso que nos ocupa, resulta inconcuso que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, pues el legislador de la Ciudad de México reguló cuestiones sin sustento constitucional, al tratarse supuestos que ya se encontraban establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, expedida por el Congreso de la Unión al ser el único ente habilitado para ello.

²⁸ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 12/2014, *op. cit.*

²⁹ Sentencia dictada en la sesión pública correspondiente al 17 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, páginas 36 y 37.

³⁰ *Ídem.*

No pasa desapercibido que el propósito del Congreso local con la expedición de la Ley impugnada fue establecer el marco jurídico de la operación y administración de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, sin embargo, conforme al análisis realizado de las disposiciones impugnadas es evidente que sobrepasó su límite de actuación al regular cuestiones fuera de su competencia; por lo que, conforme al sistema constitucional vigente, los Estados ya no pueden normar sobre aquellas cuestiones relacionadas con la ejecución de penas, al no encontrarse autorizados, por disposición expresa de nuestra Norma Fundamental para tal efecto.

De conformidad con todo lo expuesto, es posible afirmar que las disposiciones impugnadas, al regular cuestiones que materialmente le corresponden a la Ley Nacional multicitada, vulneran el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados, toda vez que el congreso local legisló en aspectos en los que no está autorizado para desplegar su actividad legislativa, pues ello le corresponde de manera única y exclusiva al Congreso de la Federación.

En esta tesitura, se concluye que las disposiciones impugnadas de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México regulan cuestiones que escapan de su ámbito de atribuciones al corresponder de manera expresa a la Ley Nacional de Ejecución Penal, teniendo como consecuencia su invalidez al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de septiembre de 2020, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 02 de septiembre de 2020, que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley de Centros Penitenciarios de esa entidad (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 04 de octubre de 2021.

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP/TSFM