

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 13 de junio de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 disposiciones contenidas en los códigos Penal, y de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada, ambos para el Estado de Chiapas, reformados mediante el Decreto número 247, publicado el 14 de mayo de 2025 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Concepto de invalidez.....	7
ÚNICO.		7
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 del principio de legalidad.....	11
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	28
ANEXOS		29



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

I. Nombre y firma de la promovente.

Ma. 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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Chiapas.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

A. Artículo 164 Bis, párrafo quinto, del **Código Penal para el Estado de Chiapas**, adicionado mediante el Artículo Primero del Decreto número 247 publicado en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa el 14 de mayo de 2025, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 164 Bis.- (...)

A los autores y partícipes del delito previsto en este artículo no se les concederá ningún beneficio de libertad anticipada en ejecución de sentencia.

(...).

B. Artículo Segundo del Decreto número 247, por el que se reforman los párrafos primero y sexto del artículo 150, así como segundo párrafo de la fracción I del artículo 187, todos del **Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas**, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 14 de mayo de 2025, que se reproduce enseguida:

“Artículo Segundo.- Se reforman los párrafos primero y sexto del artículo 150; segundo párrafo de la fracción I, del artículo 187, todos del Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas; para quedar como sigue:

Artículo 150.- La externación, es la modalidad de tratamiento mediante la cual el Juez de Ejecución permite, que la compurgación de la pena se lleve a cabo en forma alternada dentro y fuera de los Centros. Dicho beneficio no se otorgará a los sentenciados por los delitos de homicidio calificado, feminicidio, delincuencia organizada, secuestro, violación, o extorsión.

La libertad anticipada, ...

El beneficio de la ...

El sujeto de...

El otorgamiento...

Este beneficio no se otorgará a los sentenciados por los delitos de homicidio calificado, feminicidio, delincuencia organizada, secuestro, violación o extorsión.

Artículo 187.- Atribuciones ...

Para controlar ...

I. Cumplir,...

a) a la f)...

Tratándose de delitos de extorsión (sic) o secuestro, el juez de ejecución se encuentra impedido para conceder cualquiera de los anteriores beneficios; en tanto que en los delitos de homicidio calificado, feminicidio, violación o delincuencia organizada, no podrá conceder los correspondientes a libertad anticipada, externación o libertad preparatoria.

Además, ... a) a la d) ...

II. a la III. ... a) a la d) ..."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 la disposición normativa precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el miércoles 14 de mayo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 15 del mismo mes, al viernes 13 de junio de la presente anualidad.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados 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

¹ **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 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; (...)."

de las entidades federativas.

De conformidad con 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. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², 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.

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.

Defendemos al Pueblo

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

²“ **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 (...).”

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. Las disposiciones reclamadas regulan cuestiones relativas a los beneficios de la externación y libertad anticipada en el estado de Chiapas, lo que significa que se trata de cuestiones que inciden en la materia de ejecución penal.

Sin embargo, el legislador soslayó que –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 establecer las normas que deberán de observarse en la ejecución de penas; y que, incluso, tras la entrada en vigor de ese ordenamiento único en la materia, quedaron abrogadas las leyes que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

Por tanto, las disposiciones impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que: i) fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello, ii) establecen una doble regulación sobre supuestos ya comprendidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y iii) algunas de las normas se contienen en un ordenamiento que ha sido abrogado.

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 curso conculcan los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, en el entendido de que 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, de manera que puede generar confusión en los destinatarios de las normas.

Efectivamente, esta Comisión accionante advierte que la existencia de dos ordenamientos que regulan el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán la norma. Esta situación se agrava cuando el legislador ni siquiera tiene autorización constitucional para emitir esa regulación, pero a pesar de lo anterior, despliega sus atribuciones de creación normativa para modificar un ordenamiento que tampoco es vigente conforme al sistema jurídico mexicano.

Para explicar el vicio de constitucionalidad denunciado, en un primer apartado, se abordará el contenido y alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de las normas reclamadas.

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 establecerlas de manera clara y precisa a fin de 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.³ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

³ 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.***

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 del principio de legalidad

Expuesto el parámetro a la luz del cual debe realizarse el examen correspondiente, ahora deben exponerse las razones por las cuales se estima que las normas combatidas de los códigos Penal, y de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada, ambos para el estado de Chiapas –modificadas mediante el Decreto número 247– contradicen el orden constitucional por vulnerar el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

De un atento análisis de las disposiciones tildadas de inconstitucionales, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el Congreso local reglamentó distintos supuestos que no corresponden a su esfera de atribuciones, toda vez que por mandato constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad legislativa habilitada para emitir disposiciones en materia de ejecución de penas, situación que genera una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente estudio responde las siguientes interrogantes:

- ♦ ¿existe competencia exclusiva de Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas?
- ♦ ¿qué implica la materia de ejecución de penas, como contenido normativo reservado a la autoridad legislativa federal?
- ♦ ¿las normas impugnadas versan sobre la materia de ejecución de penas?

- ♦ ¿cómo incide lo anterior en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad?

A continuación se da respuesta a cada una de esas interrogantes.

a. La materia de ejecución penal solo puede ser regulada por el Congreso de la Unión

Existe competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas, en términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴. La legislación que expida regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; lo que significa que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los estados y de la Ciudad de México.

Por consecuencia, con fundamento en dicho precepto constitucional, todo lo relativo a la ejecución de las sanciones penales corresponde el Congreso de la Unión, quien para regularla debe expedir la legislación única⁵, 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

⁴ 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. (...)

⁵ 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.**

(...)”

relacionadas con las personas sujetas a un procedimiento penal privadas de su libertad por prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia.

La intención del Poder Reformador fue la de establecer un mecanismo constitucional que facultara al Congreso de la Unión para expedir una ley de ejecución de sanciones penales única, para garantizar un procedimiento de ejecución de sanciones expedito, eficaz y eficiente, que redujera la confrontación de criterios, que se aplicara de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el sentenciado y demás intervinientes en el procedimiento⁶.

La finalidad de crear una legislación única en materia de ejecución de penas fue para propiciar mayores herramientas que permitieran consolidar la reforma constitucional al sistema de ejecución de sanciones penales, optimizando y potencializando su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas⁷.

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, es 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 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.⁸

⁶ Sentencia dictada en la contradicción de tesis 448/2019 por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de marzo de 2021, bajo la ponencia Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 47.

⁷ *Ibidem*, párr. 48.

⁸ **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.”

En esa virtud, ha quedado claro que resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan normas aplicables para aspectos relacionados con la ejecución de penas, esto es, de 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.**

b. Contenidos que comprende la materia de ejecución penal

Aclarado el punto anterior, prosiguiendo con nuestro análisis, debemos identificar qué contenidos comprende la materia precisada, primero, haciendo referencia al ámbito doctrinal-jurisprudencial, y luego en función de su estricta regulación legal.

En cuanto al primer rubro, es menester resaltar en principio que ese Alto Tribunal ha sostenido que con la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas⁹.

Así, para lograr esa transformación, se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo exclusivamente al Poder Judicial la de **ejecutar lo juzgado**, para lo cual se creó la figura de los "Jueces de ejecución de sentencias", que dependen del correspondiente Poder Judicial. Con ello, es en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó dicha resolución, **el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria** y, por otro lado, se buscó acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones, de manera que todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la **concesión o cancelación de**

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), Décima Época, materia constitucional-penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, página 18, de rubro: "**PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011.**"

beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas¹⁰.

Así, la etapa de ejecución de la pena hace referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el **cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria** – cuando no es susceptible de ulteriores impugnaciones o discusiones, de tal modo que ha adquirido la autoridad de la cosa juzgada– incluyendo las incidencias que surjan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución General de la República¹¹.

Ahora, en cuanto a su comprensión desde una perspectiva eminentemente legislativa, para desentrañar lo que comprende la materia de ejecución de penas, debemos acudir a lo previsto en la referida Ley Nacional relativa, por ser en ésta donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución¹².

De conformidad con el artículo 1º de la Ley Nacional de Ejecución Penal, 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.**¹³

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Sentencia dictada en el conflicto competencial 126/2017, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 07 de noviembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, párr. 28.

¹² En la acción de inconstitucionalidad 7/2021, así como en otros precedentes, se ha empleado como criterio para determinar el contenido de la materia procesal penal atender a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Si bien se trata de una materia normativa diversa, se estima que se trata de una pauta interpretativa útil para determinar los contenidos legislativos que son competencia exclusiva del legislador federal cuando se trata de legislaciones únicas, como acontece en el caso concreto.

¹³ **Ley Nacional de Ejecución Penal.**

“**Artículo 1.** Objeto de la Ley.

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.

c. Las normas impugnadas se enmarcan en la materia de ejecución de penas

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

Para comprobar lo anterior, es pertinente transcribir las disposiciones impugnadas:

♦ Código Penal para el Estado de Chiapas

“Artículo 164 Bis.- (...)

A los autores y partícipes del delito previsto en este artículo no se les concederá ningún beneficio de libertad anticipada en ejecución de sentencia.

(...).

♦ Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad
Anticipada para el Estado de Chiapas

La presente Ley tiene por objeto:

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.”

“Artículo Segundo.- Se reforman los párrafos primero y sexto del artículo 150; segundo párrafo de la fracción I, del artículo 187, todos del Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas; para quedar como sigue:

Artículo 150.- La externación, es la modalidad de tratamiento mediante la cual el Juez de Ejecución permite, que la compurgación de la pena se lleve a cabo en forma alternada dentro y fuera de los Centros. Dicho beneficio no se otorgará a los sentenciados por los delitos de homicidio calificado, feminicidio, delincuencia organizada, secuestro, violación, o extorsión.

La libertad anticipada, ...

El beneficio de la ...

El sujeto de...

El otorgamiento...

Este beneficio no se otorgará a los sentenciados por los delitos de homicidio calificado, feminicidio, delincuencia organizada, secuestro, violación o extorsión.

Artículo 187.- Atribuciones ...

Para controlar ...

I. Cumplir,...

a) a la f)...

Tratándose de delitos de extorsión (sic) o secuestro, el juez de ejecución se encuentra impedido para conceder cualquiera de los anteriores beneficios; en tanto que en los delitos de homicidio calificado, feminicidio, violación o delincuencia organizada, no podrá conceder los correspondientes a libertad anticipada, externación o libertad preparatoria.

Además, ... a) a la d) ...

II. a la III. ... a) a la d) ...”

De lo que podemos advertir de la reproducción anterior, los preceptos combatidos tienen en común que regulan cuestiones concernientes a **beneficios concedidos durante la ejecución de la pena**, al prever que:

1. A los autores y partícipes del delito de feminicidio no se les concederá ningún beneficio de libertad anticipada en ejecución de sentencia, tales como:

➤ La externación

- Libertad anticipada
- Libertad preparatoria

2. La regla dirigida a los jueces de ejecución, en el sentido de que están impedidos para conceder los beneficios de libertad preparatoria, remisión parcial de la pena, sustitución de la pena, condena condicional, externación y libertad anticipada tratándose de los delitos de extorsión o secuestro; en tanto que para los delitos de homicidio calificado, feminicidio, violación o delincuencia organizada, no podrá conceder los correspondientes a libertad anticipada, externación o libertad preparatoria.

Sin embargo, como ya quedó explicado en el subapartado inmediato anterior, **corresponde a la Ley Nacional de Ejecución Penal regular los medios para lograr la reinserción social**¹⁴.

Dado que la existencia de una sentencia condenatoria en el proceso penal constituye el presupuesto necesario para la imposición de sanciones penales y que esto último es, a su vez, **condición necesaria para transitar hacia la etapa de ejecución de penas**, es cuando estamos en presencia de la etapa en que las personas sentenciadas adquieren el derecho para lograr su reinserción social, el cual se puede materializar a través de las herramientas legalmente establecidas por el legislador para tal efecto, como son **los beneficios preliberacionales**¹⁵.

En ese orden, el establecimiento de beneficios preliberacionales en la Ley de la materia, tiene una finalidad instrumental porque se trata **de medios o mecanismos para generar los resultados y fines que el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Federal** prevé para el régimen penitenciario, como son lograr la

¹⁴ “Artículo 1. Objeto de la Ley La presente Ley tiene por objeto:

(...)

III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

(...)”.

¹⁵ Cfr. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 26/2023 (11a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época, materia constitucional-penal, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, abril de 2023, Tomo II, página 1309, de rubro: **“BENEFICIOS PRELIBERACIONALES. LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE SANCIONES, APLICABLE PARA SU ESTUDIO, ES LA VIGENTE AL MOMENTO EN QUE SE DICTA SENTENCIA EJECUTORIADA DE CONDENA.”**

reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir; es decir, se trata de medios adecuados para incentivar la reinserción del condenado¹⁶.

Es importante recordar que el artículo 18 constitucional establece que será la ley secundaria donde se preverán los beneficios acordes al modelo de sistema penitenciario que diseña la Constitución Federal, de modo **se trata de una cuestión que se encuentra ya regulada en la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

Efectivamente, el Título Quinto denominado “Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad”, regula:

- La libertad condicionada
- La libertad anticipada
- La sustitución y suspensión temporal de las penas
- Permisos humanitarios
- Preliberación por criterios de políticas penitenciarias
- Sanciones y medidas penales no privativas de la libertad
- Medidas de seguridad
- Justicia terapéutica
- Medidas de seguridad para personas inimputables

En conclusión a esta parte, ya que las normas combatidas establecen esencialmente que a los autores y partícipes del delito de feminicidio no se les concederán determinados beneficios durante la ejecución de la pena, es claro que **están regulando una cuestión que, en realidad, es materia de la Ley Nacional de Ejecución Penal**, al ser este el ordenamiento que establece los requisitos y condiciones para el otorgamiento de los beneficios preliberaciones.

¹⁶ Cfr. la tesis aislada 1a. CL/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-penal, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 396, de rubro: “**BENEFICIOS PARA LOS SENTENCIADOS. SU OTORGAMIENTO AL ENCONTRARSE CONDICIONADO, NO VULNERA EL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL.**”

d. Las normas combatidas transgreden el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas son contrarias al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad por diversas razones.

Como mencionamos anteriormente, el principio de seguridad jurídica es la base sobre la cual descansa el orden jurídico nacional, cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse” respecto de la **regulación normativa prevista en la ley y de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad**, tutelándose así que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

Contrario a lo anterior, el legislador chiapaneco introdujo medidas que vulneran esas garantías, por lo siguientes motivos:

- ♦ **El legislador local carece de habilitación constitucional para emitir las normas**

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad –se reitera– 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 legisla sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

Con base en lo anterior, se llega a la convicción de que la norma combatida es contraria a ese derecho y principio constitucionales, toda vez que ha quedado claro que **el legislador de estado de Chiapas carece de habilitación constitucional para crear normas en materia de ejecución de penas**, porque como ya quedado explicado, ello solo compete al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ese Alto Tribunal ha resuelto en diversos asuntos, tales como las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, así como en la 148/2021, que los contenidos regulados en la Ley Nacional de Ejecución

Penal corresponden a un ámbito competencial del Congreso Federal que **no puede ser reproducido, reiterado y mucho menos modificado por las entidades federativas.**

Por ende, al tratarse de cuestiones normativas que solo pueden ser reguladas por el legislador federal, es inconcuso que el Congreso del estado de Chiapas legisló sobre materias que están fuera de su ámbito competencial y que, por tanto, carecen de respaldo constitucional.

Es imperioso reiterar que los principios de legalidad y de seguridad jurídica conforman una garantía de protección a favor de todos los gobernados cuyos efectos son muy extensos y efectivos, pues ponen a las personas **a salvo de todo acto de afectación a su esfera de derecho que no sólo no esté basado en norma legal alguna, sino que sea contrario a cualquier precepto**¹⁷. En ese tenor, el que el Congreso del estado de Chiapas haya expedido normas que versan sobre una materia reservada al Congreso de la Unión, genera una transgresión a ese derecho y principio porque no emanaron de la única autoridad legislativa autorizada por la Ley Suprema para legislar sobre la ejecución de penas.

- ♦ **Las normas reclamadas no se ajustan a la Ley Nacional de la materia**

Toda vez que ha quedado acreditado que el legislador de la entidad legisló sobre cuestiones de ejecución penas, ello generó una doble regulación en la entidad que genera incertidumbre a los destinatarios de las disposiciones.

En efecto, como ya se expuso anteriormente, todo lo relativo a los beneficios preliberaciones se encuentra normado en la multirreferida Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que resultaba innecesario que el Congreso chiapaneco legislara al respecto.

Sin embargo, además de que el legislador de la entidad ni siquiera tiene competencia para para emitirlas, tampoco fue cuidadoso en procurar que tales preceptos se ajustaran a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

¹⁷ Sentencia dictada en la contradicción de tesis 15/2006-PL por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 15 de marzo de 2007, bajo la ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, p. 74-75.

Tanto el Código Penal, como el de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada, ambos para el estado de Chiapas, prevén que no se concederá el beneficio de externación, libertad anticipada y libertad preparatoria a los autores o partícipes del delito de feminicidio.

No obstante, la Ley Nacional no regula los beneficios de la “externación”¹⁸ ni de la “libertad preparatoria”¹⁹, lo que quiere decir que se trata de instituciones jurídico-penales inexistentes en nuestro orden normativo, reiterando que esta legislación también es de aplicación directa en el estado de Chiapas.

Por otra parte, la Ley Nacional de Ejecución Penal no limita ni prohíbe la concesión de la libertad anticipada a las personas relacionadas con ese delito, como se puede advertir claramente de lo dispuesto en el artículo 141:

Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada

El otorgamiento de la libertad anticipada extingue la pena de prisión y otorga libertad al sentenciado. Solamente persistirán, en su caso, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente.

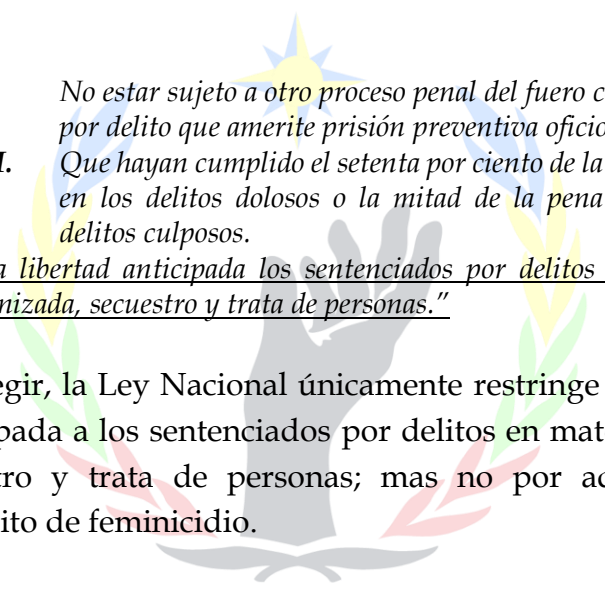
El beneficio de libertad anticipada se tramitará ante el Juez de Ejecución, a petición del sentenciado, su defensor, el Ministerio Público o a propuesta de la Autoridad Penitenciaria, notificando a la víctima u ofendido.

Para conceder la medida de libertad anticipada la persona sentenciada deberá además contar con los siguientes requisitos:

- I.** *Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;*
- II.** *Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;*
- III.** *Haber tenido buena conducta durante su internamiento;*
- IV.** *Haber cumplido con el Plan de Actividades al día de la solicitud;*
- V.** *Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso;*

¹⁸ Conforme al Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas, la externación es la modalidad de tratamiento mediante la cual el Juez de Ejecución permite que la compurgación de la pena se lleve a cabo en forma alternada dentro y fuera de los Centros.

¹⁹ Incluso, el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal establece la obligación a cargo de las entidades federativas para adecuar su legislación “a efecto de derogar las normas relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución, en el ámbito de sus respectivas competencias.”

- 
- VI. *No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa, y*
- VII. *Que hayan cumplido el setenta por ciento de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos.*

No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.”

Como se puede colegir, la Ley Nacional únicamente restringe el derecho de gozar de la libertad anticipada a los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas; mas no por aquellos encontrados responsables del delito de feminicidio.

A mayor abundamiento, la Ley Nacional tampoco restringe alguna otra modalidad de beneficio a los sentenciados por el delito de feminicidio específicamente; pues tanto para gozar de la libertad condicionada²⁰, sustitución de la pena²¹ y permisos humanitarios²², únicamente se excluye a las personas sentenciadas por los delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

De la única que se advierte esa exclusión es en la medida de preliberación por criterios de política penitenciaria,²³ en el entendido de que el delito de feminicidio amerita prisión preventiva oficiosa.

²⁰ “Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

(...)

No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

(...)”.

²¹ “Artículo 144. Sustitución de la pena

El Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, previstas en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes supuestos:

(...)

No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.”

²² “Artículo 145. Permisos extraordinarios de salida por razones humanitarias

La persona privada de su libertad, podrá solicitar al Juez de Ejecución un permiso extraordinario de salida cuando se justifique por enfermedad terminal, fallecimiento de un pariente consanguíneo en línea ascendiente o descendiente de primer grado, cónyuge, concubina o concubinario, o socioconviviente.

Esta medida no aplicará para las personas privadas de su libertad por delincuencia organizada o aquellas sujetas a medidas especiales de seguridad.”

(...)”.

²³ “Artículo 146. Solicitud de preliberación

Entonces, es posible concluir que las normas combatidas generan una doble regulación en materia de ejecución de penas, toda vez que niegan beneficios preliberacionales a las personas sentenciadas por el delito de feminicidio sin que esta previsión se establezca expresamente en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Esa situación se agrava cuando las normas combatidas de los códigos Penal, y de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada, ambos para el Estado de Chiapas, refieren a beneficios que ni siquiera se encuentran regulados en la referida Ley Nacional de Ejecución Penal.

Esta circunstancia genera incertidumbre porque niega beneficios en materia de ejecución de penas a determinados sentenciados, a pesar de que:

- a) El legislador chiapaneco no está habilitado para crear normas sobre ejecución penal;
- b) La limitación que estableció no está prevista en la legislación única en la materia; y
- c) Extiende la prohibición a instituciones jurídicas inexistentes conforme a nuestro régimen legal vigente (externación y libertad preparatoria).

Lo anterior puede producir confusión al sentenciado sobre si tiene o no derecho a solicitar algún tipo de beneficio, lo cual resulta inadmisibles por virtud de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

- ♦ **Las normas generan inseguridad jurídica porque se contienen en un ordenamiento que ha sido abrogado**

Finalmente, esta Comisión Nacional estima necesario hacer notar que el legislador del estado de Chiapas fue completamente omiso en atender al sistema jurídico en materia de ejecución de penas que se encuentra vigente en nuestro país.

La Autoridad Penitenciaria, con opinión de la Procuraduría, podrá solicitar al Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas sentenciadas de acuerdo a alguno de los siguientes criterios:

No podrá aplicarse la medida por criterios de política penitenciaria en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, ni otros delitos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Como ya hemos apuntado, tras la reforma constitucional del 8 de octubre de 2013, se confirió al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para expedir una legislación única en materia de ejecución de penas. Atento a lo anterior, conforme al artículo segundo transitorio, segundo párrafo, de dicho Decreto de reforma, la legislación vigente (en ese momento) en materia de ejecución de penas expedida por las legislaturas de los Estados continuaría en vigor hasta que iniciara la vigencia de la legislación federal.

Así, en cumplimiento de ese mandato, el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, misma que fue publicada el 16 de junio de 2016 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación (salvo los preceptos precisados en el artículo segundo transitorio).

En coherencia con lo anterior, se estableció en las disposiciones transitorias del Decreto por el que se expidió dicha Ley, que:

“Tercero. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente Ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. Constitucional.

A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma.”

“Cuarto. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan las normas contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la federación relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución.

Las entidades federativas deberán adecuar su legislación a efecto de derogar las normas relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las entidades federativas deberán legislar en sus códigos penales sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad. “

“Quinto. En un plazo que no exceda de ciento ochenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas

a sus leyes que resulten necesarias para la implementación de esta Ley, así como lo dispuesto en el artículo 92, fracción V en materia de seguridad social.

(...).”

En ese orden de ideas, no hay duda de que, tras la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, **quedó abrogado el Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas**²⁴, al ser este el que se encarga de regular la ejecución de sanciones penales en esa entidad; específicamente, el legislador federal fue taxativo en establecer que desde la entrada en vigor de la Ley Nacional, las entidades federativas debían adecuar su legislación a efecto de **derogar las normas relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución**; e incluso, se impuso un **deber a las entidades federativas para que publicaran las reformas a sus leyes que resulten necesarias para la implementación de dicha Ley**.

No obstante, ninguna de esas obligaciones fue acatada por el legislador local, pues el Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas fue publicado el **27 de noviembre de 2014** mediante el Decreto Número 041; siendo su única reforma la publicada el pasado 14 de mayo de 2025 mediante el Decreto número 247, impugnada en el presente escrito de demanda.

Recordemos que la Ley Nacional de Ejecución Penal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el **16 de junio de 2016** y **entró en vigor al día siguiente**, por lo que desde ese entonces el Congreso chiapaneco quedó vinculado a armonizar su legislación para la efectiva operatividad de ese ordenamiento nacional.

En síntesis, conforme al artículo Primero Transitorio del Decreto, y los artículos 1° y 2° de aquella Ley Nacional, a partir del 17 de junio de 2016, los actos suscitados en relación con las cuestiones de internamiento o de ejecución de sentencias de las

²⁴ “Artículo 3°.- El presente Código tiene por objeto regular:

I. Las disposiciones que en materia de cumplimiento de penas establece el orden jurídico del Estado;

II. La ejecución de sanciones penales y de medidas de seguridad que impliquen privación de la libertad;

III. La organización y funcionamiento de los establecimientos de reclusión;

IV. La custodia de los internos y la labor asistencial para éstos y los liberados;

V. La aplicación de medidas de liberación anticipada de internos.

Para lograr su objeto, este Código tomará en cuenta lo que al respecto dispongan la Constitución, los Tratados Internacionales en la materia y las demás normas aplicables.”

personas privadas de su libertad, sean procesadas o sentenciadas, se ciñen a las disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, con las excepciones y reglas previstas en su Segundo Transitorio.

Por consiguiente, al reformar el Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas, con el objeto de adicionar la previsión referente a que no se concederá el beneficio de externación, libertad anticipada y libertad preparatoria a los autores o partícipes del delito de feminicidio, el legislador soslayó que se trata de un acto legislativo que no encuentra cabida en nuestro orden legal en materia de ejecución de penas, dado que ese Código local ha sido abrogado en términos del Decreto por el que se expidió la indicada Ley Nacional en 2016; máxime que el legislador tampoco ajustó, en su caso, esa codificación a las previsiones de ese ordenamiento nacional.

Por ende, las normas introducidas por medio del Decreto número 247 publicado el pasado 14 de mayo de 2025 en el medio oficial de difusión de la entidad, generan incertidumbre jurídica porque se contienen en una legislación que quedó abrogada en términos del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal; máxime que no encuentran aplicabilidad, pues ni siquiera se ajustan al nuevo sistema legal que establece las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, ejecución de la pena y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, ni la regulación atiente sobre los medios para lograr la reinserción social.

En consecuencia, su sola existencia produce inseguridad jurídica, al no resultar congruente con el orden normativo en materia de ejecución de penas, lo cual puede causar confusión a las personas sentenciadas que deseen solicitar un beneficio preliberaciones en el estado de Chiapas.

Defendemos al Pueblo

*

*

*

Con base en lo anterior, 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 escrito, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad

consagrados en el bloque de constitucionalidad vigente, a fin de que, en caso de considerar fundado el concepto de invalidez formulado por esta Comisión Nacional, expulse las normas reclamadas del sistema jurídico del estado de Chiapas.

Finalmente, este Organismo Nacional accionante estima necesario manifestar que entiende la preocupación del legislador local que le motivó a expedir los preceptos reclamados para proteger y visibilizar a las víctimas del delito de feminicidio; sin embargo, no podemos olvidar que para preservar el Estado Constitucional de Derecho debe acatarse el reparto competencial entre la Federación y las entidades federativas, así como los regímenes legales que de ella emanen. Es así como las normas no resultan inconstitucionales por su contenido, sino por su origen, al haber sido emitidas por un órgano que carece de respaldo constitucional para ello.

En todo caso, solo corresponde al Legislador Federal determinar si adiciona en la legislación única en materia de ejecución de penas la medida que el legislador chiapaneco pretendió introducir en su orden interno.

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, por lo que se solicita atentamente que, de ser declaradas inválidas, 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.

Por las implicaciones de las normas sometidas a análisis ante ese Alto Tribunal, se estima que debe invalidarse por extensión la totalidad del Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas, ya que no se ajusta a la legislación nacional única en materia de ejecución de penas.

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).
2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 designada como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 planteado en la demanda.



CVA