

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, 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 y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

Artículo 101, fracción III, párrafo tercero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, publicado mediante decreto número 308 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 12 de julio de 2019, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 101 (Sustitutivos penales para efectos de la condena condicional)*

*I. a II. (...)*

*III. (Dispositivo electrónico de localización como medida de seguridad).*

*(...)*

*El Estado sufragará los costos del sistema de monitoreo electrónico de localización a distancia y de los dispositivos correspondientes, pero el mantenimiento del dispositivo electrónico deberá pagarlo la persona sentenciada, mientras haya datos o se pruebe su posibilidad para ese efecto.*

*IV. (...).”*

**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.
- Obligación de respetar y proteger los derechos humanos.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la 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 Norma Fundamental; 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de invalidez de la disposición señalada en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 12 de julio de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 13 de julio al domingo 11 de agosto del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para presentar la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone expresamente que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones 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 las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“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; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo 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 representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y

en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

### **De la Ley:**

*“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*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 (...).”*

### **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

## **IX. Introducción.**

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad no busca en ningún caso debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones, sino, por el contrario, su objetivo es consolidarlas y preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

De esta manera, se busca contar con un marco jurídico sólido que resulte compatible con el parámetro de regularidad constitucional que rige en nuestro país. Ello, con la finalidad de que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que,

por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pone el tema de impugnación a su consideración para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar el derecho fundamental a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, los cuales implican que las autoridades del Estado, solo pueden actuar con forme al marco jurídico que les concede atribuciones.

Esta Comisión Nacional estima que el Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 101, fracción III, párrafo tercero, se erige como una doble regulación en materia de ejecución de sanciones penales, materia que está vedada para legislar por los congresos locales.

Ello, toda vez que el dispositivo impugnado regula de forma distinta a la prevista en la Ley nacional de Ejecución Penal, la manera en que se sufragarán los costos del sistema de monitoreo electrónico de localización a distancia como medida de seguridad para efecto de la condena condicional.

En términos de lo dispuesto por el texto constitucional, legislar en materia de ejecución penal, es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, el cual, en uso de dicha atribución, emitió la Ley Nacional de Ejecución Penal, en cuyo artículo 137 regula la forma en que se habrá de cubrirse el costo por el mantenimiento de los sistemas de monitoreo electrónico.

En ese sentido, toda vez que la norma impugnada, duplica, de forma distinta dicha regulación en materia de ejecución penal, sin contar con fundamento

constitucional para legislar en la materia, impacta en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por lo anterior, el presente medio de control judicial de la constitucionalidad tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos como consecuencia del contenido de la disposición normativa impugnada del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 101, fracción III, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Coahuila regula la forma en que se cubrirá el costo de mantenimiento del sistema de monitoreo y dispositivo electrónico de localización a distancia de personas sentenciadas, lo que constituye una doble regulación en materia de ejecución penal.

**Dicho sistema ya se encuentra normado en la Ley Nacional de Ejecución Penal y los congresos locales no se encuentran habilitados constitucionalmente para legislarla, por lo que se transgreden el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.**

Esta Comisión Nacional expondrá los argumentos por los cuales considera que el precepto controvertido resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional, bajo la premisa de que el Congreso local no cuenta con habilitación para legislar en materia de ejecución penal, ya que dicha facultad se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión, el cual emitió, para tal efecto, la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Por lo tanto, el legislador de Coahuila carece de competencia para legislar respecto a la libertad condicionada en su estado, pues ésta constituye uno de los elementos integrantes de la materia de ejecución de penas, por lo que la disposición impugnada de la codificación punitiva local vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por ello, en un primer apartado, se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad. Posteriormente, se analizará la incompetencia en que incurre el legislador local al establecer disposiciones en materia de ejecución de penas en su codificación local.

### **A. Seguridad jurídica y principio de legalidad**

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Por ello, 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 de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén 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 sujetara 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, los cuales salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica en beneficio de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada 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.

Lo anterior, toda vez que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos o normas de carácter general que no cuenten con un marco jurídico que los habilite y que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza; por tanto, su actuación debe estar determinada y consignada en el texto de la ley, puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se circunscribe exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que no actúe sin apoyo constitucional y establezca los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

Lo anterior, ya que en un Estado Democrático Constitucional de Derecho como el nuestro, todo el actuar de las autoridades –incluso las legislativas– debe tener sustento constitucional y garantizar que sus actuaciones generen certidumbre jurídica a los gobernados, de lo contrario se daría pauta a la arbitrariedad de los poderes.

En torno a todo lo antes mencionado, desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán trasgredidos en los siguientes supuestos:

- a) 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.**
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

De lo contrario, cuando un poder actúa sin estar facultado por las normas afecta la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

En esa virtud, el sistema competencial que rige el estado federal mexicano prevé que todo aquello que no está expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden legislar en 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 están fuera de su ámbito de competencia y, por tanto, afectando de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

**B. Incompetencia del legislador local para regular la materia de ejecución de penas y, por tanto, la libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con monitoreo electrónico.**

Una vez que fueron expuestas diversas consideraciones relacionadas con el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en este apartado nos ocuparemos de demostrar la vulneración generada por la norma impugnada.

En principio, debe destacarse que el 8 de octubre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación adjetiva penal y de ejecución de sanciones penales.<sup>2</sup>

Con dicha reforma a la Norma Suprema, el Poder Reformador de la Constitución estableció la **facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de ejecución de sanciones penales**, como se desprende de lo siguiente:

*“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 y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.***

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)"

A partir de la reforma trasunta, las entidades federativas quedaron inhabilitadas para poder expedir leyes que regularan la materia de ejecución de sanciones penales, es decir, se limitó su libertad configurativa en la materia con la finalidad de homologar en toda la República las normas aplicables para lograr un sistema jurídico uniforme sobre la base de una política criminal coherente y congruente que evite dispersión normativa, criterios encontrados e inseguridad jurídica que a su vez propicie espacios de impunidad.

Con lo anterior se buscó reforzar la seguridad jurídica de las personas al existir reglas claras respecto a las consecuencias jurídicas en el ámbito procesal y de ejecución de sanciones penales, así como una mejor implementación y operatividad del Nuevo Sistema de Justicia Penal para una justicia pronta, expedita eficaz y eficiente.

Así, en ejercicio de esa atribución, el 16 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, ordenamiento que tiene por objeto establecer las normas que deben de observarse por la Federación y las entidades federativas durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas, establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y regular los medios para lograr la reinserción social.

Como puede advertirse con absoluta claridad, el fin que persiguió el Poder Reformador con la mencionada reforma fue facultar al Congreso Federal para emitir una legislación de ejecución de sanciones penales única, que regule la mencionada materia en todo el territorio nacional. Así, con la expedición de la referida legislación se establecieron los principios y organización del sistema penitenciario, los derechos de las personas implicadas en la ejecución de penas, los criterios competenciales y jurisdiccionales que regirán a las autoridades en la ejecución penal en el orden federal y local, el procedimiento de ejecución de las sentencias, los **beneficios preliberacionales y las sanciones no privativas de**

**la libertad**, justicia terapéutica, medidas de seguridad para personas inimputables, justicia restaurativa y los servicios postpenales.

Como se abordó en el párrafo que antecede, la legislación nacional en mención dispone lo relativo a los beneficios preliberacionales y las sanciones no privativas de la libertad como parte de la materia de ejecución penal, entre las que se encuentra, para el caso que nos ocupa, la libertad condicionada bajo supervisión con monitoreo electrónico, cuyos requisitos para su obtención se regulan en su artículo 137<sup>3</sup>, el cual establece que la autoridad penitenciaria tiene la obligación de la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico y solamente de manera excepcional el sentenciado cubrirá el costo del dispositivo.

En este orden de ideas, es inconcuso que el Congreso de la Unión es el único órgano facultado para legislar respecto a la figura de la libertad condicionada bajo supervisión con monitoreo electrónico, toda vez que la misma, al participar de la naturaleza de los beneficios preliberacionales y de sanciones no privativas de la libertad dentro del proceso de ejecución de sanciones penales, se encuentra regulada en la legislación nacional única de la materia.

---

<sup>3</sup> **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:

- 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 satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud;
- V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley;
- VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y
- VII. Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

La Autoridad Penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico. Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo.

La asignación de la medida de libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico, así como la asignación de dispositivos, deberá responder a principios de necesidad, proporcionalidad, igualdad, legalidad y no discriminación. (...)

Por tanto, el legislador local carece de competencia para regularla, estando incluso imposibilitado de reproducir, reiterar y mucho menos modificar lo establecido por la Ley Nacional de Ejecución Penal,<sup>4</sup> pues en ese caso estaría propiciando la aplicación de normas cuya emisión no encuentran fundamento en la Ley Fundamental y generando incertidumbre jurídica por existir una doble regulación en la materia.

Para una mayor claridad, a continuación, se realiza un comparativo entre la Ley Nacional de Ejecución Penal y la diversa regulación que establece el Código Penal Local sobre la forma en que se habrá de cubrirse el costo por el mantenimiento de del dispositivo referido:

Código Penal del Estado de Coahuila	Ley Nacional de Ejecución Penal
<p><b>Artículo 101 (Sustitutivos penales para efectos de la condena condicional)</b> (...) <b>III. (Dispositivo electrónico de localización como medida de seguridad).</b> El Estado sufragará los costos del sistema de monitoreo electrónico de localización a distancia y de los dispositivos correspondientes, pero <b><u>el mantenimiento del dispositivo electrónico deberá pagarlo la persona sentenciada,</u></b> mientras haya datos o se pruebe su posibilidad para ese efecto. (...)"</p>	<p><b>Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada</b> (...) <b><u>La Autoridad Penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad</u></b> la adquisición, <b><u>mantenimiento</u></b> y seguimiento <b><u>de los sistemas de monitoreo electrónico.</u></b> Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo. (...)</p>

Como se puede apreciar, el legislador de Coahuila estableció una regulación distinta sobre la forma de cubrir el costo y mantenimiento del sistema de monitoreo y dispositivo electrónico de localización a distancia de personas sentenciadas se traduce en la inobservancia del nuevo marco constitucional y legal en materia de ejecución de penas y de la regulación de la medida aludida, lo cual implica una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y

<sup>4</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 17/2017 y 19/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de septiembre de 2018, página 226, párrafo 466.

al principio de legalidad de los gobernados, puesto que el Congreso coahuilense actuó en transgresión al régimen competencial constitucionalmente previsto.

En ese sentido, la obligación de las autoridades estatales del estado de Coahuila de Zaragoza sobre la materia consiste en ajustarse a las disposiciones que se prevén en la Ley Nacional multicitada, sin poder establecer regulación alguna al respecto, toda vez que la intención del Poder Reformador fue que el ordenamiento respectivo fuera expedido únicamente por el Congreso Federal.

Las consideraciones expuestas llevan a la conclusión de que la legislatura coahuilense se encuentra inhabilitada constitucionalmente para establecer en la ley impugnada, ni siquiera de manera reiterativa, normatividad alguna relativa a la medida de libertad con monitoreo de dispositivo electrónico, pues como ya se precisó, la Ley Nacional de Ejecución Penal es la que la regula.

En atención a todo lo anterior, el párrafo impugnado del artículo 101, fracción III, del código punitivo controvertido resulta inconstitucional, dado que, por mandato expreso de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único órgano legislativo competente para regular sobre los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.

Consecuentemente, el legislador local del estado de Coahuila quebrantó el régimen de distribución de competencias, trasgrediendo con su actuación los derechos humanos de seguridad jurídica y del principio de legalidad, toda vez que no actuó con base en las disposiciones constitucionales.

#### **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 la disposición impugnada del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante decreto número 308 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 12 de julio de 2019.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la

norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

*“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.



En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con la meta “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza que la aplicación de las leyes sea certera y se eviten actuaciones arbitrarias de las autoridades. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por generar incertidumbre en materia de ejecución penal, sobre el pleno respeto a los derechos humanos.

## **A N E X O S**

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente 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.<sup>5</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>6</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza del 12 de julio de 2019 que contiene el Decreto Número 308 por el que se reformó el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De 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 Presidente 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

---

<sup>5</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

<sup>6</sup> **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 12 de agosto de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS