

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
28/2017**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: ROBERTO NEGRETE ROMERO

COLABORÓ: DENISE LARA ZAPATA

Visto bueno
Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día cinco de marzo de dos mil veinte.

VISTOS para resolver los autos relativos al asunto citado al rubro; y

R E S U L T A N D O

Cotejó

PRIMERO. Presentación del escrito inicial, norma impugnada y autoridades emisora y promulgadora. Por escrito presentado el once de mayo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del **artículo 9, párrafo primero, en la porción normativa “Solo por delito grave habrá lugar a prisión preventiva oficiosa” y párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza**, reformado mediante Decreto 829, publicado el once de abril de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado, señalando como autoridades emisora y promulgadora a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

SEGUNDO. Preceptos que se estiman vulnerados. Se señalan como violados los artículos 1, 19, segundo párrafo, y 20 de la Constitución General, 1, 7.2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. En síntesis, se hacen valer los siguientes:

El artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución General establece los delitos por los que un juez podrá ordenar prisión preventiva de oficio, que son: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, y delitos graves que determine la ley contra los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad y salud. Fuera de estos supuestos, no existe otro supuesto por el que se pueda ordenar prisión preventiva oficiosa.

Contrario a lo anterior, el once de abril de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 829 por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, entre ellos, el artículo 9, el cual en esencia dispone lo siguiente:

- a)** Para que se imponga una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el ministerio público. Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa.
- b)** Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113, fracción III, del propio código.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

- c) La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo.
- d) La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos sólo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.

Cabe precisar que los delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa, enlistados en la fracción III del artículo 113 del Código Penal de Coahuila al que remite el precepto impugnado, se alejan de los supuestos previstos en el artículo 19 constitucional, como se muestra a continuación:

PRECEPTO AL QUE SE REMITE LA NORMA EN COMBATE	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL VIOLADO
<p>Artículo 113 (condiciones para que proceda la condena condicional)</p> <p>(...)</p> <p>III. (No se trate de otros delitos graves). Que no se trate de cualquiera de los siguientes delitos previstos en este código o en las leyes que se mencionan en esta fracción:</p> <p>1) Abuso de autoridad del artículo 212, cuando el abuso haya ocasionado lesiones que tarden más de quince días en sanar, o bien de las clasificadas con mayor gravedad en los artículos 339 a 342 de este código.</p> <p>2) Evasión dolosa de presos del artículo 245, salvo el caso del artículo 247 de este código.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 19. (...)</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

<p>5) Homicidio en riña con carácter de provocador, de los artículos 329 y 335.</p> <p>6) Privación de la libertad agravada, ya sea consumada o en grado de tentativa, de los artículos 52, 53 y 368.</p> <p>(...)</p> <p>9) Robo en su modalidad agravante por cometerse en local destinado a la industria, comercio, almacén o bodega en horas de la noche previsto en el artículo 414 fracción III; robo con violencia física, moral o psicológica señalada en la fracción I, robo cometido a vivienda, aposento o cuarto que esté habitado o destinado a la habitación previsto en la fracción II, robo que haya recaído en vehículo automotor señalado en la fracción VI, robo con intervención de un miembro de seguridad pública o privada contemplado en la fracción IX y robo sirviéndose de un menor previsto en la fracción X todos del artículo 415, ya sean consumados o en grado de tentativa, según lo prevén los artículos 52 y 53 de este código.</p> <p>10) Robo con medios oficiales falsos, del artículo 415 fracción IV.</p> <p>(...)</p> <p>12) Daño calificado del artículo 437.</p> <p>(...)</p> <p>14) Cuando el delito por el que se condene se haya cometido con cualquiera de las circunstancias calificativas. (sic)</p> <p>(sic)</p> <p>16) (sic) Que no se trate de un delito doloso cometido contra una persona menor de trece años de edad, en el que se le hayan causado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338 parte final, a 342 de este código, ni se trate de un delito doloso con la intervención de una persona menor de dieciocho</p>	<p>nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>(...)</p>
--	--

<p>años de edad, o valiéndose de la misma. (...)</p>	
---	--

Como consecuencia del sistema penal inquisitivo o mixto que preveía la prisión preventiva como regla general, el dieciocho de junio de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma tuvo como finalidad que la prisión preventiva fuera una medida de carácter excepcional y obligatoria sólo en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos graves que determinen la ley de seguridad de la Nación, la ley del libre desarrollo de la personalidad y la ley en contra de la salud y, en ese sentido, no es posible establecer la prisión preventiva oficiosa fuera de los supuestos previstos en la Constitución General.

Contrario a lo anterior, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el texto constitucional al señalar que la prisión preventiva oficiosa procede en contra de otros delitos, además de los casos señalados en la Constitución General, los cuales no protegen los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad o la salud.

Asimismo, fuera de los supuestos constitucionales, ni las características personales del supuesto actor ni la gravedad del delito que se le imputa son justificación suficiente para prever de oficio la prisión preventiva, lo cual se sustenta en lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Bayarri vs. Argentina*, de treinta de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

octubre de dos mil ocho, del cual se desprende la necesidad de que se justifique la imposición de la prisión preventiva.

En consecuencia, en virtud de que la norma impugnada permite que las personas sean privadas de su libertad, de oficio, por causas y condiciones ajenas a las establecidas por la Constitución, constituye una restricción del derecho a la libertad personal, en atención a la Tesis 1ª CXCIX/2014 (10ª)¹ y a la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, las cuales establecen que las restricciones a la libertad personal deben estar expresamente previstas en el texto constitucional.

Aunado a lo anterior, el artículo impugnado viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, así como el principio al debido proceso, pues establece una regla abierta que posibilita la prisión preventiva oficiosa de manera contraria a la regla restrictiva prevista en el texto constitucional.

En conclusión, la norma impugnada es contraria al texto constitucional al establecer una regla por la que procede la prisión preventiva de manera diversa a la Norma Fundamental, lo que tiene como consecuencia la vulneración a la libertad personal, la presunción de inocencia y el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, por lo que debe de declararse su invalidez.

Se solicita se invaliden las normas relacionadas con el decreto que se impugna, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria.

¹ Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, número de registro digital: 2006478, de rubro: "**LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL**".

CUARTO. Formación, registro, turno y admisión.

Por acuerdo de doce de mayo de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 28/2017 y la turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Coahuila para que rindieran el informe correspondiente, solicitó al Congreso local que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, requirió al Ejecutivo que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno de la entidad por el que se publicó el decreto 829 y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo. El Congreso local señala que no le asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que señala que la disposición impugnada contradice el artículo 19 constitucional, ya que el Congreso cuenta con libertad de configuración para determinar los delitos graves por los que se podrá imponer prisión preventiva, pues el propio precepto constitucional contempla la procedencia de dicha medida en los casos de delitos graves que determine la ley.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo. La Consejera Jurídica del Gobierno del Estado argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente debido a que en el escrito de demanda no se le atribuye al Poder Ejecutivo acto alguno ni se formulan conceptos de invalidez respecto a la promulgación de las normas impugnadas. Que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

el Poder Ejecutivo actuó de conformidad con lo establecido en la Constitución local.

La promovente considera que el artículo 19 constitucional conforma el marco general sobre el que cada entidad federativa puede legislar y que, en ese sentido, la parte final del segundo párrafo del artículo 19 da la posibilidad para que, en apego al orden normativo nacional, las legislaturas locales ajusten los tipos penales que de acuerdo con las condiciones particulares afecten a la población de manera tal que sea necesaria la medida precautoria.

Del estudio comparativo entre el artículo 113, fracción III, del Código Penal local y el artículo 19 constitucional se concluye que el Poder Legislativo local solamente enuncia las figuras delictivas que corresponden a los supuestos establecidos en la disposición constitucional que se estima controvertida.

En ese sentido, del artículo 19 constitucional se infiere la libertad de configuración del legislador local al establecer tres pautas para aplicar prisión preventiva oficiosa:

1. Delitos específicos por los cuales procederá la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas.
2. Procederá la prisión preventiva oficiosa por cualquier delito cometido con medios violentos como armas y explosivos.
3. La imposición de la prisión preventiva oficiosa dependerá de si la conducta considerada como delito por la ley pretende garantizar la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

Los primeros dos supuestos se ajustan plenamente al texto constitucional. En relación con la tercera pauta, un asunto puede convertirse de seguridad nacional cuando en el grado en que la manifestación del fenómeno criminal represente un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden constitucional, las instituciones democráticas fundadas en el desarrollo social, económico y político, y en el grado en que constituyan un obstáculo para que las autoridades actúen contra la delincuencia organizada.

El libre desarrollo de la personalidad debe proteger no solo el aspecto interior, sino también los elementos externos de los que se compone, contrario a lo que sugiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se citan las tesis: 1ª CCLXI/2016, Tomo II y 1ª CCLXII/2016 (10ª).

En conclusión, la intención del legislador local de proteger la dignidad y, en consecuencia, el libre desarrollo de la personalidad es en apego a lo establecido por la Constitución General. Por lo que declarar la inconstitucionalidad de las porciones impugnadas dejaría a la víctima de los hechos delictivos que se estudian bajo un estado de desamparo ante la eventual evasión de quien resulte responsable de la conducta criminal. En ese sentido, debe reconocerse la validez de la porción normativa impugnada.

SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República.

Resulta innecesario estudiar lo planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al advertirse que el Congreso del Estado de Coahuila invadió la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

El ocho de octubre de dos mil trece se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de unificar la legislación procesal penal y se determinó que el Congreso de la Unión tendría la facultad exclusiva para legislar en la materia. Dicha reforma entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece, y se estableció que la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expidiera el Congreso entraría en vigor el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014 se estableció que, a partir de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión es la autoridad facultada para emitir la legislación única en materia procedimental penal, por lo tanto, no puede ser reproducida en la leyes locales y menos aún modificada, pues ello iría en contra del objetivo del Poder Revisor consistente en terminar con las diferencias entre una entidad y otra respecto de la regulación de la materia en cita. Dicho criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 107/2014, 29/2015, y 20/2010.

La facultad constitucional del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal se concretó con el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el que se regulan las medidas cautelares, dentro de las cuales se prevé la prisión preventiva oficiosa en el artículo 167.

El Congreso de Coahuila estableció en el artículo 9 del Código Penal para el Estado de Coahuila que: a) en la imposición de una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa se deberán tomar en consideración los argumentos que justifique el ministerio público

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

(porción no impugnada por la CNDH), b) habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa “solo por delito grave” y c) los supuestos de delitos graves que “ameritan prisión preventiva oficiosa” son los establecidos en el numeral 113, fracción III, del Código Penal local.

De lo anterior se desprende que el legislador del Estado de Coahuila reguló diversas cuestiones inherentes a la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, como los elementos que deberán tomarse en consideración para su imposición o los supuestos que la ameritan, con lo que dicha regulación altera, además, lo establecido por el Congreso de la Unión en el citado artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese sentido, el órgano legislativo invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, por lo que es inconstitucional.

Asimismo, resultan inatendibles los argumentos vertidos por el Ejecutivo y el Congreso, ya que éstos se dirigen a sostener la validez constitucional del artículo 9 impugnado, sin desvirtuar ni aludir a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular el procedimiento penal acusatorio, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución General.

Por lo anterior, debe declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada y de aquellas relacionadas cuya validez dependa de ella, en atención a lo establecido en el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de dos de agosto de dos mil diecisiete, se cerró instrucción de este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

Finalmente, mediante acuerdo de nueve de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento de lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión pública solemne de dos de enero del mismo año, toda vez que el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea fue designado Presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar para la formulación del proyecto respectivo.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³, así como en términos del Punto Segundo,

² **Constitución General**

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;

(...)

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece⁴, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una norma de carácter local y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma impugnada se haya publicado en el correspondiente medio oficial.

En el caso, se impugna el artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 829, publicado el **once de abril de dos mil diecisiete** en el Periódico Oficial local, por lo que el plazo transcurrió del miércoles doce de abril al jueves once de mayo de dos mil diecisiete. En ese sentido, si la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **once de mayo de dos mil diecisiete**⁶, se hizo de manera oportuna.

⁴ **Acuerdo General número 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

(...)

⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁶ Reverso de la foja 27 del expediente principal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

TERCERO. Legitimación. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General⁷ dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el numeral 59, de la Ley Reglamentaria de la materia⁸, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue presentado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento⁹.

⁷ **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;

⁸ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁹ Foja 28 del expediente principal.

Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰ y 18 de su Reglamento Interno¹¹; y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹².

Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 9 del Código Penal de Coahuila, por lo que es claro que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo de Coahuila, al rendir su informe, aduce que la acción de inconstitucionalidad es improcedente debido a que en el escrito de demanda no se le atribuye de forma directa algún acto que se estime inconstitucional ni se hacen valer conceptos de invalidez en contra de la promulgación de las normas impugnadas.

Es infundado dicho planteamiento, ya que en términos de los artículos 61, fracción II, y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁰ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

¹¹ **Artículo 18.** 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.

¹² **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

(...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

Mexicanos¹³, el órgano ejecutivo que haya promulgado la norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad tiene intervención en su tramitación y está obligado a rendir el informe que contenga las razones y fundamento tendientes a sostener su validez o la improcedencia de la acción, con independencia de que se hagan o no valer vicios propios de la promulgación.

Por otro lado, no pasa inadvertido que el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete por Decreto 932 se reformó el artículo 9, segundo párrafo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, como se muestra a continuación:

Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza	
Decreto 829 (impugnado) Reforma de 11 de abril de 2017	Decreto 932 Reforma de 22 de septiembre de 2017
Artículo 9 (principio de proporcionalidad en la prisión preventiva oficiosa, la individualización de la pena y medidas de seguridad). Para que se imponga una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el ministerio público. Solo por delito grave habrá	Artículo 9. (...) La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto

¹³ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

(...)

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo. En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

<p>lugar a la prisión preventiva oficiosa.</p> <p>Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113 fracción III de este código.</p>	<p>en este Código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:</p> <p>I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 bis 1, 347, 350, 351 y 355.</p> <p>II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 bis.</p> <p>III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.</p> <p>IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.</p> <p>V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.</p> <p>VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.</p> <p>VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 bis, 212 bis1 y 212 bis 2.</p> <p>VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este Código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u</p>
---	---

<p>La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño, y en su caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, solo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.</p> <p>También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso.</p>	<p>objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo.</p> <p>(...)</p>
---	---

Como puede verse, el precepto impugnado fue objeto de una reforma sustantiva a través de la expedición de un nuevo acto legislativo.

Asimismo, el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, se publicó en la Tercera Sección al Número 86 del Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza un nuevo ordenamiento punitivo para esa entidad, Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en cuyo artículo transitorio tercero se precisó que “...desde el día que inicie su vigencia este Código, quedará abrogado el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza contenido en el Decreto N° 298, que se publicó el 28 de mayo de 1999 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado...”. Es decir, el ordenamiento en donde se contenía la norma impugnada en esta acción fue abrogado y sustituido por un nuevo cuerpo normativo.

Pese a tales acontecimientos legislativos, no se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁴, pues si bien ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno¹⁵ que, cuando se reforma una norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad, por regla general, lo procedente es

¹⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...).

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

¹⁵ En tal sentido se han resuelto las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 33/2011, en sesión de doce de febrero de dos mil trece; 29/2011 en sesión de veinte de junio de dos mil trece; 54/2012, el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2013, el cuatro de noviembre del mismo año; y 12/2014, el siete de julio de dos mil quince, entre otros. Asimismo, véase la tesis P. IV/2014 (10a.), de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA**”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

sobreseer por cesación de efectos, lo cierto es que, tratándose de **normas de naturaleza penal**, el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁶ establece de manera específica que la sentencia relativa podrá tener efectos retroactivos; por tanto, aun cuando la norma sea reformada, no procede sobreseer, ya que los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que hayan sido juzgadas durante su vigencia¹⁷.

Así, al impugnarse una norma de carácter penal, respecto de la cual es posible emitir un fallo con efectos retroactivos, debe concluirse que la eventual declaratoria de invalidez podrá surtir efectos, por lo que no habiendo causas de improcedencia pendientes de analizar, procede el análisis del fondo del asunto.

No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de una norma que establece la procedencia oficiosa de una medida cautelar, la cual podría ser considerada como una puramente procedimental y, al haberse derogado el supuesto de procedencia oficiosa, cesaron en su totalidad sus efectos; sin embargo, debe recordarse que dicha figura jurídica no es puramente procedimental, dado que trastoca aspectos de derechos sustantivos como es el derecho a la libertad; por lo que, aun cuando se ha derogado la fracción relativa, **al no tenerse certeza respecto a si existe afectación a alguna persona** a la que pudiera habersele aplicado¹⁸ y que aún siguiera sujeta a dicha medida cautelar es que se

¹⁶ **Ley Reglamentaria de la materia**

Artículo 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.

¹⁷ Criterio aplicado en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 de siete de julio de dos mil quince y 1/2014 de tres de agosto de dos mil quince.

¹⁸ En cuanto a la duración prolongada de la prisión preventiva, puede citarse como ejemplo la siguiente tesis:

Época: Décima Época. Registro: 2014015. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Penal, Penal. Tesis: 1a. XL/2017 (10a.). Página: 450: **“PRISIÓN PREVENTIVA. FACTORES A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD PARA LA PROLONGACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL.** En el juicio de amparo en

considera que por certeza jurídica y conforme a las estipulaciones constitucionales y legales no procede el sobreseimiento de la acción respecto a dicha fracción.

Cobra aplicación la tesis P. IV/2014 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.”**.

QUINTO. Estudio de fondo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 9, primer párrafo, del Código Penal de Coahuila, en la porción que señala *“solo por delito grave habrá lugar la*

revisión 27/2012, que dio lugar a la tesis 1a. CXXXVII/2012 (10a.) de rubro: “PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN.”, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la temática del plazo razonable para justificar la prolongación de la prisión preventiva. Sin embargo, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, toda vez que existe una interrelación material entre las normas constitucionales y las de los tratados internacionales ratificados por México que reconocen derechos humanos y dado que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para esta Suprema Corte, siempre y cuando sea más favorable para la persona, criterio que se refleja en la tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”, resulta necesario hacer algunas acotaciones y diferenciaciones al criterio resultante de tal amparo en revisión a la luz de los nuevos lineamientos interamericanos. Por lo tanto, cuando en el transcurso de un proceso penal una persona solicite su libertad al estimar que se ha actualizado un plazo irrazonable para ser juzgada y, por ende, no se justifica la prolongación de su prisión preventiva, con fundamento en los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el juzgador competente deberá de tomar en cuenta y valorar lo siguiente: a) el artículo 20, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto vigente antes de su modificación el 18 de junio de 2008, no establece un plazo perentorio para la prisión preventiva, sino que señala un rango de tiempo máximo del proceso penal cuyo cumplimiento dependerá de las circunstancias del caso y del respeto y protección del derecho de defensa del inculcado; y b) consecuentemente, para determinar si se ha transgredido un plazo razonable para que una persona sea juzgada y, con ello, sea viable o no prolongar la prisión preventiva, el juzgador tendrá que analizar la: i) complejidad del caso; ii) la actividad procesal del interesado; y, iii) la conducta de la autoridad judicial y de otras que incidan en el proceso. Aunado a lo anterior, para no pasar por alto la preocupación que refleja el Poder Constituyente al establecer en la fracción I del apartado A, del citado artículo 20 constitucional, ciertos requisitos para que se pueda interrumpir la prisión preventiva durante el proceso del orden penal, el juzgador tiene la facultad para analizar excepcional y sucesivamente los elementos recién citados de complejidad y actividad procesal; si es necesaria la prolongación de la prisión preventiva con el fin de que el inculcado no eluda la acción de la justicia y se desarrolle de manera eficiente la investigación y, en su caso, si se encuentra acreditada o hay indicios suficientes sobre la existencia de causas externas que trasciendan en el proceso, tales como el peligro o la viabilidad de presión a testigos o víctimas o la sujeción del inculcado a otro proceso penal. Para ello, el juez correspondiente deberá hacer un análisis holístico de las circunstancias jurídicas y fácticas que rodean al proceso, aludiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad y pudiendo tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, pero sin que ese único factor y sólo por ese elemento se decida prolongar la prisión preventiva.” Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

prisión preventiva oficiosa”, así como el párrafo segundo de dicho precepto por considerar que dichos tramos normativos establecen una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa distinta a la del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos argumentos plantean un vicio de inconstitucionalidad material, consistente en que el precepto impugnado, al remitir a lo dispuesto por el artículo 113, fracción III, del Código Penal local, establece la procedencia de la prisión preventiva oficiosa **en casos distintos a los limitativamente señalados en el artículo 19 constitucional**.

Sin embargo, este Pleno advierte que, previamente al análisis de dicho concepto de invalidez, es necesario determinar si el Congreso del Estado de Coahuila es competente para legislar en materia de prisión preventiva y, en su caso, el alcance con el que puede hacerlo, porque de haber invadido la competencia federal exclusiva en materia de procedimiento penal –como lo señala la Procuraduría General de la República al formular su opinión sobre el presente asunto– resultaría superfluo analizar su validez material, por tratarse de una norma expedida por un órgano sin facultades para ello.

Así, la cuestión a dilucidar es si a la luz de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de prisión preventiva oficiosa, o si, por el contrario, ello invade la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental, prevista en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

(...)

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.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

Dicho artículo fue reformado el ocho de octubre de dos mil trece, y su contenido fue originalmente interpretado por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014¹⁹, 107/2014²⁰, 106/2014²¹ y 52/2015²² en los siguientes términos:

- El Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, que regirá en la República, excluyendo la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.
- El procedimiento legislativo por el que se reformó dicha disposición tuvo como finalidad unificar las normas aplicables a todos los procesos penales, en concordancia con la transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitivo a uno acusatorio y oral, siendo necesaria la homogeneidad normativa

¹⁹ Fallada el siete de julio de dos mil quince por unanimidad de once votos. Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ Fallada el veinte de agosto de dos mil quince por unanimidad de diez votos. Ministro Pardo Rebolledo.

²¹ Fallada el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis por unanimidad de diez votos. Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²² Fallada el veintinueve de marzo de dos mil dieciséis por mayoría de seis votos. Ministro Pérez Dayán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

para la eficaz operatividad del sistema. Esto, ya que las diferencias entre Estados impactan en la calidad de la justicia, toda vez que la interpretación de las figuras y su implementación han quedado a discreción de cada autoridad local.

- En atención al régimen transitorio, la reforma entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece, es decir, el día siguiente de su publicación. Se señaló como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que el Congreso de la Unión debía expedir el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.
- A partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional por el que se faculta de manera exclusiva a emitir la legislación única al Congreso de la Unión, los Estados no pueden regular en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas. Sin embargo, en tanto entre en vigor dicha legislación, los Estados pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha²³.
- El Congreso de la Unión, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo

²³ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

ARTÍCULO TERCERO. Abrogación

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código.

de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional al que se hace referencia²⁴.

- En términos del artículo 2º, el objeto del Código Nacional es establecer las normas que han de observarse en la **investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**²⁵. Es decir, que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales y locales²⁶.

²⁴ **ARTÍCULO PRIMERO.** Declaratoria

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes.

ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.

²⁵ **Artículo 2o. Objeto del Código**

Este Código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

²⁶ **Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

- De acuerdo con el artículo Octavo Transitorio del Código Nacional²⁷, la competencia de las entidades federativas se limita a la expedición de las normas complementarias que resulten necesarias para su implementación, las cuales tienen un carácter instrumental.
- Por último, se agregó que, si bien en virtud de la reforma constitucional se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre la materia, el artículo Octavo Transitorio del Código Nacional permite a las legislaturas locales instrumentar internamente sus leyes, es decir, complementarlas en la medida que resulten necesarias para la implementación de dicho ordenamiento.

Ahora bien, en este caso se impugna el primer párrafo del artículo 9 del Código Penal de Coahuila en la parte que señala que “*solo por delito grave habrá lugar la prisión preventiva oficiosa*”, así como el párrafo segundo de dicho precepto, cuyo texto es el siguiente [se resaltan las porciones impugnadas]:

Artículo 9 (principio de proporcionalidad en la prisión preventiva oficiosa, la individualización de la pena y medidas de seguridad).

Para que se imponga una medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el ministerio público. **Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa.**

en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

²⁷ **ARTÍCULO OCTAVO.** Legislación complementaria

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.

Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113 fracción III de este código.

El precepto en cuestión establece, por un lado, una regla genérica de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, al señalar que será decretada solo por delito grave y, por otro, remite a un catálogo de los delitos graves que la hacen procedente y que son los que el artículo 113, fracción III, del Código Penal local señala como aquellos en los que no procede la condena condicional:

- 1) Abuso de autoridad del artículo 212, cuando el abuso haya ocasionado lesiones que tarden más de quince días en sanar, o bien de las clasificadas con mayor gravedad en los artículos 339 a 342 de este código.
- 2) Evasión dolosa de presos del artículo 245, salvo el caso del artículo 247 de este código.
- 3) Conspiración criminal, del artículo 273, cuando la conspiración haya versado en cometer homicidio.
- 4) Incendio agravado u otros estragos, que sean dolosos, del artículo 293.
- 5) Homicidio en riña con carácter de provocador, de los artículos 329 y 335.
- 6) Privación de la libertad agravada, ya sea consumada o en grado de tentativa, de los artículos 52, 53 y 368.
- 7) Rapto mediante violencia física que haya causado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338 parte final, a 342 de este código, o rapto de una persona menor de trece años de edad, de los artículos 389 y 393.
- 8) Abuso sexual propio o impropio mediante violencia física que haya ocasionado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338 parte final, a 342 del código penal, o en perjuicio de persona menor de trece años de edad, de los artículos 397 párrafo último y 398 párrafo último.
- 9) Robo en su modalidad agravante por cometerse en local destinado a la industria, comercio, almacén o bodega en horas de la noche previsto en el artículo 414 fracción III; robo con violencia física, moral o psicológica señalada en la fracción I, robo cometido a vivienda, aposento o cuarto que esté habitado o destinado a la habitación previsto en la fracción II, robo que haya recaído en vehículo automotor

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

señalado en la fracción VI, robo con intervención de un miembro de seguridad pública o privada contemplado en la fracción IX y robo sirviéndose de un menor previsto en la fracción X todos del artículo 415, ya sean consumados o en grado de tentativa, según lo prevén los artículos 52 y 53 de este código.

10) Robo con medios oficiales falsos, del artículo 415 fracción IV.

11) Asalto simple, tumultuario o agravado, ya sea consumado o en grado de tentativa, de los artículos 52, 378, 379 y 380.

12) Daño calificado del artículo 437.

13) Operaciones con recursos de procedencia ilícita del artículo 441.

14) Cuando el delito por el que se condene se haya cometido con cualquiera de las circunstancias calificativas previstas en el artículo 272-BIS de este código.

15) Los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo por comercio, suministro y posesión con estos fines, previstos en los artículos 475 y 476 de la Ley General de Salud.

16) (Otros delitos que motivan la improcedencia). Que no se trate de un delito doloso cometido contra una persona menor de trece años de edad, en el que se le hayan causado lesiones de las clasificadas como leves o de mayor gravedad en los artículos 338 parte final, a 342 de este código, ni se trate de un delito doloso con la intervención de una persona menor de dieciocho años de edad, o valiéndose de la misma.

Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional²⁸.

En efecto, en el caso que nos ocupa debemos hacer referencia a que **en el Libro Primero “Disposiciones Generales”, Título VI “Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del**

²⁸ El artículo impugnado fue en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el once de abril de dos mil diecisiete; y entro en vigor al día siguiente conforme al transitorio Único que acompañó a tal Decreto.

Imputado al Proceso y Medidas Cautelares”, **Capítulo I “Medidas de Protección y Providencias Precautorias”**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**, que a en su parte conducente dice:

“Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

***La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
...”.***

Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo Octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁹, al señalar que “...la Federación y las

²⁹ TRANSITORIO

“ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria.

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”, solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, sólo si constituye un medio para la consecución de sus fines.

En un sentido gramatical, un instrumento es la “*cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin*”, de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.

Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas “*...que resulten necesarias...*”, esto es, las exclusivamente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de “*poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo*”; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender desarrollar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar.

Y si bien, como toda obra legal, el texto del Código Nacional es susceptible de ser desarrollado a mayor detalle, o bien, podría requerir en el futuro de ajustes que reflejen la cambiante realidad del país, lo cierto es que desde el Dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la

normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

Federación el ocho de octubre de dos mil trece se razonó con toda claridad que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental.

El objetivo de esta última idea es generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: **a)** una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; **b)** condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; **c)** una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; **d)** mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; **e)** una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y **f)** criterios judiciales más homogéneos.

En este orden de ideas, la disposición impugnada (en sus dos porciones) no puede considerarse norma complementaria, en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues regula una cuestión procedimental consistente en una medida cautelar, como la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial.

Por lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** del **artículo 9, párrafo primero, en la porción normativa “Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa” y párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza** (disposición

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

publicada el once de abril de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado).

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez referido a la incompetencia del Estado de Coahuila para legislar en la materia, y habiendo tenido como consecuencia la invalidez del precepto impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**”³⁰

SEXTO. Efectos. Se declara la invalidez del artículo 9, primer párrafo, en la porción normativa “*Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa*” y párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila, expedido mediante Decreto 829, publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de abril de dos mil diecisiete.

La invalidez surtirá efectos retroactivos desde el doce de abril de dos mil diecisiete, fecha de su entrada en vigor, hasta el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, fecha de su reforma publicada en el Periódico Oficial mediante Decreto 932. Lo anterior, en el entendido de que corresponderá a los operadores jurídicos resolver en cada caso concreto conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, atendiendo especialmente las disposiciones del Código

³⁰ “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

Nacional de Procedimientos Penales al analizar alguno de los actos regulados por los artículos invalidados.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila.

Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 9, párrafos primero, en su porción normativa “Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa”, y segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto número 829, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil diecisiete, en atención a lo expuesto en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de abril de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el considerando sexto de este fallo.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional de la totalidad del párrafo primero, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de la totalidad del párrafo primero, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

declarar la invalidez del artículo 9, párrafos primero, en su porción normativa “Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa”, y segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 829, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos desde el doce de abril de dos mil diecisiete, fecha de entrada en vigor del decreto combatido, y hasta el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, fecha de la publicación de su reforma en el Periódico Oficial del Estado.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos resolver, en cada caso concreto, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, atendiendo especialmente al Código Nacional de Procedimientos Penales. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila, y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de cinco de marzo de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Franco González Salas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2017

sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y el ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE EN FUNCIONES

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 28/2017, resuelta el cinco de marzo de dos mil veinte en el sentido siguiente: **PRIMERO.** *Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se declara la invalidez del artículo 9, párrafos primero, en su porción normativa “Solo por delito grave habrá lugar a la prisión preventiva oficiosa”, y segundo, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto número 829, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de abril de dos mil diecisiete, en atención a lo expuesto en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de abril de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el considerando sexto de este fallo.* **TERCERO.** *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* **Conste.**

RNR