

**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**, personalidad 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, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como 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 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 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 México.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de México.

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

La porción normativa “*o prisión vitalicia*” de la fracción V del artículo 242, del Código Penal del Estado de México, adicionada mediante Decreto Número 48, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno de esa entidad el 12 de junio de 2019, precepto que a la literalidad establece:

*“Artículo 242. El delito de homicidio, se sancionará en los siguientes términos:*

*I. – IV. (...)*

*V. Al responsable del delito de homicidio con ensañamiento, crueldad o de odio manifiesto motivado por discriminación, aversión o rechazo a la víctima por su condición social o económica, religión, origen étnico, raza, discapacidad, orientación sexual o identidad de género de la víctima, se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión **o prisión vitalicia** y de setecientos a cinco mil días multa.*

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- Artículos 1º, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 1, 2 y 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Prohibición de penas inusitadas.
- Principio de reinserción social.
- Obligación de respetar, proteger y garantizar 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 inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito, reformada el 12 de junio de 2019 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

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

De acuerdo con 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 adicionada mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México el 12 de junio de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 13 de junio de 2019 al viernes 12 de julio del mismo año. 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, expresamente dispone 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 este Organismo Nacional, 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.

Es conveniente precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso del Estado de México al reformar diversas disposiciones de su ley penal, pues constituye un avance importante en la transición al país que todos los mexicanos anhelamos en materia de paz y seguridad, específicamente en la sanción de conductas ilícitas que atentan contra la vida.

Así, esta Institución Nacional considera que toda actuación realizada por el Estado mexicano, en beneficio de la seguridad de todas las personas y de sus bienes, merece el mayor reconocimiento y requiere la participación de todos y cada uno de los entes públicos facultados.

En ese orden de ideas, este Organismo Defensor de los Derechos Humanos, de ninguna manera busca una confrontación entre los Poderes del Estado, sino por el contrario pretende, desde sus atribuciones constitucionales colaborar a los altos fines de la legislación penal. En tal sentido, la promoción de la acción de

inconstitucionalidad debe ser inscrita en ese ánimo de colaboración y perfeccionamiento de la norma, toda vez que tendrá como consecuencia, una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido la resolución correspondiente, contar con un marco legal sólido para la actuación de todas las autoridades y que brindará seguridad jurídica.

Este Organismo Nacional reconoce la necesidad de sancionar con mayor severidad determinados delitos sobre todo los que atentan contra la vida y obedecen a motivos de discriminación; no obstante, considera que el incremento de las penas debe realizarse de una forma congruente y compatible con el texto constitucional y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La política criminal es un pilar fundamental del Estado, para lograr una convivencia armónica. Las personas que cometen delitos deben ser juzgadas conforme a derecho, y deben ser sancionados de forma ejemplar. Sin embargo, las sanciones que se impongan a quienes cometen delitos, deben permitir la reinserción social de los mismos.

Al respecto, al emitir el pronunciamiento respecto de Racionalización de la Pena, de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo manifiesto que la pena de prisión vitalicia o las condenas de larga duración que rebasan ostensiblemente el tiempo de vida promedio del cualquier ser humano, atentan contra el principio fundamental de reinserción social, ya que privan a las personas de cualquier expectativa de libertad en virtud de que, además, anulan la posibilidad de acceder a algún tipo de beneficio de libertad anticipada convirtiéndose en una especie de sentencia a muerte en reclusión para el interno.<sup>1</sup>

En ese sentido, es importante reconocer que una política criminal congruente con los derechos fundamentales no siempre se encuentra en las penas de larga duración, en la acumulación de sentencias o en las penas vitalicias, ya que éstas

---

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pronunciamiento “*Racionalización de la Pena de Prisión*”, pág. 4.

no se enfocan a solucionar los problemas de violencia, delincuencia organizada o secuestros, entre otras conductas delictivas que en la actualidad flagelan a la sociedad en el país que privilegia la separación permanente los individuos.

Se reitera, las personas que cometen delitos deben ser sancionados de forma contundente. Sin embargo, debe encontrarse un equilibrio para que el grado de la sanción permita disuadir a las personas de cometer conductas delictivas, pero también debe permitir a las personas, poder reintegrarse a la sociedad, una vez cumplida su pena.

Si bien es cierto el aumento punitivo se ha dado como una tendencia para ofrecer a las víctimas del delito justicia, en el sentido de asegurar que sus victimarios no saldrán jamás de la prisión, en algunos países como Estados Unidos, se ha explorado la posibilidad de aplicar procesos de justicia restaurativa en delitos graves como homicidio y violación, aunque ésta sólo puede llevarse a cabo si la víctima de forma voluntaria lo acepta, debido a que se trata de atender las necesidades de las víctimas directas e indirectas de un delito, dándoles el protagonismo que les corresponde.

Conviene recordar que la Ley Nacional de Ejecución Penal, tienen como objeto, entre otros, regular los medios para lograr la reinserción social, la cual se entiende como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

Para ello, dicha Ley Nacional, dispone que la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Las normas que no permiten la reinserción social de los individuos distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución penal, puesto que no permiten la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

Tal es el caso de la porción normativa que nos ocupa, contenida en la fracción V del artículo 242 del Código Penal mexiquense, adicionada mediante Decreto publicado en el 12 de junio de 2019.

La adición que nos ocupa tuvo como el objeto adicionar una sanción cuando homicidio calificado se cometa con ensañamiento, crueldad o de odio manifiesto motivado por discriminación, aversión o rechazo a la víctima por su condición social o económica, religión, origen étnico, raza, discapacidad, orientación sexual o identidad de género, y cuya sanción es una pena privativa de libertad de cuarenta a sesenta años de prisión o **prisión vitalicia**, así como una sanción pecuniaria de setecientos a cinco mil días multa.

Sin embargo, a consideración de esta Comisión Nacional, el establecimiento de la prisión vitalicia como pena, resulta inconstitucional en sí misma por ser una pena inusitada y excesiva, aunado a que transgrede el principio de reinserción social, instituido como eje rector del sistema penitenciario, organizado éste sobre la base del respeto a los derechos humanos, acorde a las reformas constitucionales en materia penal de 2008 y de derechos humanos en 2011.

Es decir, sin desconocer la gravedad de las conductas sancionadas, el legislador local pasó por alto que uno de los objetivos de la reforma constitucional en materia de justicia penal, con la cual se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad", fue darle una nueva acepción al concepto de prisión, la cual tiene como fin último, lograr el retorno de la persona a su vida en sociedad.

Acorde a lo anterior, ese Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de reinserción social reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la reclusión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de

diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad.<sup>2</sup>

En ese orden, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Norma Fundamental en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.<sup>3</sup>

Adicionalmente, con la reforma constitucional de junio de 2011, se incorporó en el diverso 18 de la Constitución Federal el respeto a los derechos humanos como base de la organización del sistema penitenciario. Sin perder de vista que esta última reforma modificó también el contenido del artículo 1º constitucional, para establecer la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como la obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

Sin miramientos a todo lo anterior, el Congreso del Estado de México, al adicionar el artículo 242 de su legislación sustantiva penal, estableció como posible sanción de una de las modalidades del delito de homicidio calificado, la prisión vitalicia, la cual constituye una pena inusitada y excesiva, que no responde a la nueva concepción del principio de reinserción social en el sistema penitenciario, por lo que resulta violatoria de los artículos 1º, 18 y 22

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 124, del rubro: "**REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**"

<sup>3</sup> *Ídem.*

constitucionales; así como de los diversos 1º, 2 y 5 de la Convención Americana y 10 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Por tanto, se somete a consideración de ese Alto Tribunal, la constitucionalidad de la porción normativa que se impugna, toda vez que vulnera los derechos humanos aludidos, desarrollándose en el siguiente apartado los argumentos encaminados a demostrarlo.

Como corolario a esta introducción, este Organismo Constitucional Autónomo hace un reconocimiento al Congreso del Estado de México por su labor legislativa para combatir los homicidios motivados por el odio y discriminación.

En ese sentido, la presente impugnación no se opone de ninguna manera que se castiguen tales actos, sin embargo, resulta necesario hacer hincapié en que dicha regulación debe llevarse a cabo con estricto apego y respeto a los principios y derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, por lo cual, el legislador debe ser cuidadoso de que las sanciones sean congruentes con el mismo, lo anterior, resalta la trascendencia de que el Alto Tribunal de nuestro país se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la prisión vitalicia.

## **X. Concepto de invalidez**

**ÚNICO. La disposición impugnada, al establecer como pena la prisión vitalicia constituye una pena inusitada, que vulnera el principio de reinserción social, contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, así como los diversos 5.6 de la Convención Americana y 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

De forma preliminar conviene precisar que, como se señaló de forma introductoria, este Organismo Nacional no se opone al aumento punitivo para conductas tan reprochables como privar de la vida a otra persona, en función de su pertenencia a una determinada condición social o económica; vinculación, pertenencia o relación con un grupo social definido; origen étnico o social; la nacionalidad o lugar de origen; el color o cualquier otra característica genética, sexo, lengua, género, religión, edad, opiniones, discapacidad, condiciones de

salud, apariencia física, orientación sexual, identidad de género, estado civil, ocupación o actividad.

No obstante, si el derecho penal se torna más represivo, los derechos humanos deben ser el límite racional para que éste sea aplicado con un enfoque a favor de la dignidad.

Así, este Organismo Nacional no se opone a las acciones que realizan las autoridades penitenciarias relativas a la ejecución de las penas, que implican que dicha sujeción a prisión forma parte de la reparación en favor de la sociedad y la víctima del delito y, que es la consecuencia del actuar delictivo de quien la purga, sino a que dichas acciones se realicen en contravención al marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Si bien es cierto que la reinserción social es una labor fundamental del Estado Mexicano, también lo es que toda actuación de las autoridades que tienen asignada esa tarea deben velar por el trato a los internos con estricto apego a nuestro sistema jurídico, de conformidad con el artículo 1° constitucional.

No escapa a la óptica de esta Institución Nacional que el incremento punitivo ha sido motivado como respuesta de la demanda social por mayor seguridad y justicia frente a la creciente delincuencia, éste se aparta de la racionalización de la pena de prisión, así como del fin constitucional de reinsertar efectivamente a la sociedad a los sentenciados.

En congruencia con lo anterior, al emitir el Pronunciamiento sobre Racionalización de la Pena de Prisión, esta Comisión Nacional estimó necesario puntualizar lo siguiente:

- Es necesario modificar el marco normativo de los delitos donde se sancione con pena privativa de libertad por encima de la esperanza de vida de las personas, y se retome el criterio del tope máximo de penalidad para todos los delitos y se elimine el criterio de compurgación sucesiva de penas dictadas en diferentes causas penales, a fin de que resulte coherente con los criterios de derechos humanos consagrados

constitucionalmente y en los instrumentos internacionales en los que México es Estado parte.

- Es importante restituir el beneficio de libertad preparatoria, así como el de la remisión parcial de la pena y la preliberación para aquellas personas que reúnan los requisitos que se señalen, sin que esto sea en general, sobre la base de los delitos cometidos, aplicando el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos humanos. Por ello, si se ha logrado el disfrute de estos derechos, el Estado no debe disminuir ni desconocer ese nivel alcanzado.
- Es prioritario promover la deflación punitiva en aquellas normas que resulten incompatibles con el derecho a la reinserción social, ya que un modelo de política criminal que enfatiza largas condenas de prisión, no tiene un efecto preventivo general real (disuasivo) ni tampoco especial, debido a que lo único que consigue es saturar el sistema penitenciario a costos materiales y humanos exorbitantes.
- Es preciso establecer un programa de prisión permanentemente revisable para aquellas personas sentenciadas con condenas superiores a los 30 años y en vitalicias, a fin de que se evalúe la pertinencia de la excarcelación bajo argumentos humanitarios, sobre el cumplimiento de programas de reinserción social efectiva y disminución de riesgo social.
- Es sustancial promover la aplicación de programas de justicia restaurativa en materia penal para todos los delitos, que se enfoquen en el respeto a la dignidad e igualdad de las personas, destacando la importancia de la víctima en los procesos de reparación, ofreciendo a los ofensores la oportunidad de comprender mejor las causas y los efectos de su comportamiento.
- Es necesario que se adopten programas de acompañamiento psicológico, educativo, recreativo, entre otros, que ayuden a mitigar algunos de los resultados más dañinos del encarcelamiento durante largos periodos que

ayuden a compensar estos efectos de manera positiva y pro-activa para poder sobrellevar una larga condena.<sup>4</sup>

Ahora bien, como se planteó de forma introductoria, en este aparato se exponen las razones por las que, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, la porción normativa “*o prisión vitalicia*” contenida en la fracción V, del artículo 242 del Código Penal del Estado de México es inconstitucional.

En ese sentido, el precepto en cuestión, reformado mediante Decreto 248, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno Libre y Soberano del Estado de México, plantea de forma textual lo siguiente:

*“Artículo 242. El delito de homicidio, se sancionará en los siguientes términos:*

*I. – IV. (...)*

*V. Al responsable del delito de homicidio con ensañamiento, crueldad o de odio manifiesto motivado por discriminación, aversión o rechazo a la víctima por su condición social o económica, religión, origen étnico, raza, discapacidad, orientación sexual o identidad de género de la víctima, se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión **o prisión vitalicia** y de setecientos a cinco mil días multa.”*

Como se desprende de la transcripción anterior, la fracción V del numeral en cita dispone que, a los responsables del delito de homicidio con ensañamiento, crueldad o de odio manifiesto motivado por discriminación, aversión o rechazo a la víctima por su condición social o económica, religión, origen étnico, raza, discapacidad, orientación sexual o identidad de género de la víctima, además de la multa correspondiente, podrá imponérseles de cuarenta a sesenta años de prisión o bien prisión vitalicia.

A juicio de esta Comisión Nacional, la porción normativa “*o prisión vitalicia*” deviene inconstitucional, toda vez que la sanción que priva de manera perpetua la libertad de una persona, en sí misma constituye una pena inusitada y excesiva, incompatible con el artículo 22 de la Norma Fundamental, a la vez que

---

<sup>4</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pronunciamiento “*Racionalización de la Pena de Prisión*”, págs. 69-71.

desatiende el principio de reinserción social reconocido en el diverso 18 constitucional.

En ese sentido, el principio de proporcionalidad de las penas, reconocido en el artículo 22 de nuestra Constitución Federal se traduce como una obligación para el legislador de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor y las agravantes y atenuantes previstas en el sistema jurídico.

Así este principio se erige como un límite al *ius puniendi*, es decir, en una prohibición de exceso de la injerencia del Estado, al momento de establecer las penas, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Dicho principio opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

En efecto, el artículo 22 constitucional, prohíbe la desproporción de las penas en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer a la letra lo siguiente:

***“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...).”***

De la literalidad de esta disposición de rango constitucional, se desprende que una sanción penal no debe ser absoluta y aplicable a todos los casos, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito cometido y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizar la pena, respetando siempre la protección más amplia de los derechos humanos.

Además, como se refirió de forma introductoria, la Ley Nacional de Ejecución Penal, tiene como objeto, entre otros, regular los medios para lograr la

reinserción social<sup>5</sup>, la cual se entiende como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.<sup>6</sup>

Para ello, dicha Ley Nacional, dispone que la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.<sup>7</sup>

Las normas que no permiten la reinserción social de los individuos distorsionan el sistema nacional en materia de ejecución penal, puesto que no permiten la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Ejecución Penal.

Contrario a lo anterior, el artículo 242, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa “o *prisión vitalicia*” resulta inconstitucional

---

<sup>5</sup> Ley Nacional de Ejecución Penal.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto:

I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y

III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

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

<sup>6</sup> Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

(...)

Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

<sup>7</sup> Capítulo I

Bases de Organización del Sistema Penitenciario

Artículo 72. Bases de organización

Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Estas bases serán elementos esenciales del Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

toda vez que establece como posible sanción, la reclusión del responsable de forma vitalicia, en contravención con el objeto del sistema penitenciario, de reinsertar socialmente a la persona una vez que haya cumplido la condena.

Si bien, no escapa de la atención de este Organismo que el precepto impugnado contempla dos posibles sanciones corporales privativas de libertad; por un lado, fija un parámetro entre los 40 y 60 años de prisión y; por otro lado, la prisión vitalicia;

Al respecto, si bien es cierto que la prisión vitalicia es sólo una posibilidad de ese tipo de sanción, no menos cierto es que resulta una pena inusitada, incompatible con el andamiaje constitucional.

En ese orden de ideas, cabe destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que, por "*pena inusitada*" en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad<sup>8</sup>, al no cubrir las características de una eficaz sanción.

No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que el artículo 242, fracción V, del Código Penal del Estado de México incorpora como conducta reprobable, privar de la vida a otro en función de su pertenencia a una determinada condición social o económica; vinculación, pertenencia o relación con un grupo social definido; origen étnico o social; la nacionalidad o lugar de origen; el color o cualquier otra característica genética, sexo, lengua, género, religión, edad, opiniones, discapacidad, condiciones de salud, apariencia física, orientación sexual, identidad de género, estado civil, ocupación o actividad.

Sin embargo, la prisión vitalicia constituye una pena excesiva y desproporcionada y, por tanto, inusitada y contraria al principio de reinserción social; lo cual es contrario a lo previsto en los artículos 18 y 22 constitucionales, toda vez que abre la posibilidad de que los operadores jurídicos, abandonen el

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 126/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 14, del rubro: "**PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.**"

primer parámetro de prisión –de 40 a 60 años– y en su lugar opten por la prisión vitalicia.

Al respecto conviene precisar que, el legislador tiene la obligación de proporcionar un marco penal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser este último, quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en concreto.

Ilustra la anterior afirmación, la tesis sostenida por la Primera Sala de esa Suprema Corte, en la cual hizo patente que el legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales.<sup>9</sup>

Asimismo, sostuvo que la proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionada con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo.

Esto permite advertir la importancia que tiene el que el órgano creador de la norma justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito.

Lo anterior permitirá que, en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no

---

<sup>9</sup> Tesis aislada 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero 2011, materia penal-constitucional, pág. 340, del rubro: ***“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.”***

a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados.

Además, si bien es cierto que el legislador tiene libertad configurativa para diseñar su política criminal, al elegir los bienes jurídicos tutelados, las conductas típicas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales; también lo es que dicha libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y respeto de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; resultando evidente que el Congreso del Estado de México no respetó tales principios.

En este sentido se pronunció el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia: P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Décima Época, Materia Constitucional, página 52, del rubro y textos siguientes:

***“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”***

Cabe destacar que, este Organismo Nacional reconoce la necesidad de sancionar con mayor severidad determinados delitos considerados como graves; no obstante, considera que el incremento de las penas a tal extremo de que

resulten poco plausibles para generar una reinserción social del sentenciado, tampoco resulta ser la vía idónea.

Es importante reconocer que la respuesta no siempre se encuentra en las penas de larga duración, como lo es la prisión vitalicia, ya que ésta no se enfoca a solucionar los problemas de violencia que en la actualidad flagelan a la sociedad en el país y por el contrario, representan más violencia de la que se pretende contener, al violar los derechos humanos de los sentenciados, al motivar un modelo en el que no se fortalece la reinserción social y se privilegia la separación permanente del interno bajo el afán de una supuesta salvaguarda social.

Ahora bien, en el caso concreto, el principio de proporcionalidad de la pena, constriñe al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda a la gravedad del ilícito, lo cual, se determina de acuerdo a la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño causado. Sin embargo, lo anterior no se actualiza en la porción normativa del precepto que se estima inconstitucional, en virtud de que la misma impone la posibilidad de recurrir a la prisión vitalicia como sanción del tipo penal regulado en el artículo 242, fracción V, del Código Penal del Estado de México, por tanto, resulta inusitada y contraria a la reinserción social.

Bajo esta tesis, se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de penas graduables que permitan al juzgador tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de penas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas.

Lo contrario, tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar el ilícito tomando en consideración la gravedad del delito y el grado de culpabilidad, para imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la pena dentro de un mínimo y un máximo.

Se reitera lo precisado en párrafos anteriores en el sentido de que, si bien la norma permite elegir entre un parámetro con un rango mínimo y máximo de

prisión por la comisión de ese delito, también posibilita elegir entre ese parámetro y la prisión vitalicia, siendo esta posibilidad la que contraría derechos fundamentales.

Lo anterior permite concluir que la pena prevista en la porción normativa impugnada, consistente en prisión vitalicia no permite a la autoridad jurisdiccional individualizar la pena de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad de la pena, tomando en consideración diversos factores, y por tanto vulnera directamente el referido principio consagrado en el artículo 22 de nuestra Norma Suprema.

Al respecto la Corte Interamericana de derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de las mismas debe ser estrictamente observado y revisado.<sup>10</sup>

Es decir, tomando en cuenta todas las circunstancias especificadas, existe la posibilidad de que el juzgador se mueva dentro de un límite mínimo y un máximo, según su arbitrio y de acuerdo a las circunstancias de ejecución del delito, la gravedad del hecho y las peculiaridades del acusado o del ofendido para obtener el grado de culpabilidad y con éste imponer las sanciones respectivas.

Por lo anterior, la sanción de prisión vitalicia, como disyuntiva para la aplicación de la sanción privativa de libertad en la comisión del tipo de homicidio regulado en el artículo 242, fracción V, del Código Penal del Estado de México, al ser una sanción fija e invariable que por su propia naturaleza no contiene un límite mínimo y un máximo de aplicación, impide que el juzgador individualice la pena y repercuta en la garantía del sentenciado, de ser reinserado socialmente, y por tanto resulta violatoria de los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

---

<sup>10</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

En suma, es indudable que el legislador penal está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y razonabilidad, además de justificar en el proceso de creación de la ley, las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas.<sup>11</sup>

Ahora bien, no pasan desapercibidos a esta Comisión Nacional, los criterios sostenidos por ese Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 11/2001, así como la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005-PL, en los cuales esa Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de la compatibilidad de la pena de prisión vitalicia con nuestra Constitución Federal.

En el primero de esos asuntos, sostuvo que la prisión vitalicia constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, pues cuando la sanción de pena privativa de libertad es de por vida, es inhumana, cruel, infame, excesiva y se aparta de la finalidad esencial de readaptación social, así en dicho criterio sostuvo el siguiente razonamiento:

***“PRISIÓN VITALICIA. CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.- Si por pena inusitada, en su acepción constitucional, se entiende aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines punitivos; ha de concluirse que la prisión vitalicia o cadena perpetua es inusitada y, por tanto, prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en la legislación mexicana la pena de prisión siempre ha tenido un límite determinado, por estimarse que cuando es de por vida es inhumana, cruel, infamante, excesiva y se aparta de la finalidad esencial de la pena establecida en el artículo 18 del propio ordenamiento, que es la readaptación social del delincuente. En efecto, la finalidad de la pena ha evolucionado a través del tiempo, pues ésta surgió en principio como una venganza privada en la que el ofendido aplicaba el castigo de acuerdo a la gravedad del daño causado; luego, como una venganza divina,***

---

<sup>11</sup> Tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero 2011, materia penal-constitucional, pág. 340, del texto siguiente: **“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY”.**

pues el delito se consideraba como una ofensa a la divinidad; en el derecho griego, además, era intimidatoria; en el derecho romano constituyó una reacción pública, en razón de la ofensa; en el periodo científico, en Alemania, se estimó que el fin de la pena es una coacción psicológica, de donde surgió la teoría de la prevención general; para la escuela clásica la pena tiende a conservar el orden legal; para los positivistas la finalidad de la pena es un medio de defensa social; para la doctrina absolutista responde a la idea de justicia absoluta, esto es, que el bien merece el bien y que el mal merece el mal; para la doctrina relativa es el instrumento para asegurar la vida en sociedad; y la doctrina ecléctica propone que la pena pública puede tener los fines siguientes: reformar al delincuente, ser ejemplar, intimidatoria, correctiva, eliminadora y justa. Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 18, segundo párrafo, después de analizar las iniciativas, dictámenes y discusiones de las reformas de que fue objeto, siempre ha sido como finalidad de la pena y garantía del sentenciado la readaptación social del delincuente sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación como medios para lograr ese fin; en consecuencia, si en la legislación mexicana no se encuentra prevista y sancionada como pena la cadena perpetua o prisión vitalicia, porque contraviene el fin último de la pena, que consiste en readaptar al delincuente para incorporarlo a la sociedad, es evidente que se trata de una pena inusitada, por tanto, es inconstitucional.<sup>12</sup>

Posteriormente se abandonó ese criterio para establecer que la prisión vitalicia no constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal, en virtud de que no se ubica en alguno de los referidos supuestos, ya que, si bien inhibe la libertad del individuo, no tiene por objeto causar en su cuerpo un dolor o alteración física<sup>13</sup>, por lo que adoptó el criterio siguiente:

**“PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .La acepción de pena inusitada a que se refiere el precepto constitucional citado se constriñe a tres supuestos: a) Que tenga por objeto causar en el cuerpo del sentenciado un dolor o alteración física; b) Que sea excesiva en relación con el delito cometido; que no**

---

<sup>12</sup> Tesis: P./J. 127/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, pág. 6, del rubro: **“PRISIÓN VITALICIA. CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.”**

<sup>13</sup> Tesis: P./J. 1/2016 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, pág. 6, del rubro: **“PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

*corresponda a la finalidad que persigue la pena, o que se deje al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación al no estar prevista en la ley pena alguna exactamente aplicable al delito de que se trate; y, c) Que siendo utilizada en determinado lugar no lo sea ya en otros, por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos. **En congruencia con lo anterior, se concluye que la pena de prisión vitalicia no se ubica en alguno de los referidos supuestos, ya que si bien inhibe la libertad locomotora del individuo, no tiene por objeto causar en su cuerpo un dolor o alteración física. En cuanto a lo excesivo de una pena, ello se refiere a los casos concretos de punibilidad, en los que existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría, el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes, por lo que la pena indicada en lo general no se ubica en tal hipótesis, al no poder existir en abstracto ese parámetro; además, la prisión corresponde a la finalidad de la pena, pues ha sido reconocida como adecuada para el restablecimiento del orden social, sin que la característica de vitalicia la haga perder esa correspondencia, pues dicho aspecto se relaciona con su aplicación, mas no con el tipo de pena de que se trata. Por otra parte, es importante señalar que el hecho de que la prisión vitalicia no tenga como consecuencia que el reo se readapte a la sociedad, dado que éste no volverá a reintegrarse a ella, tampoco determina que sea una pena inusitada, toda vez que el Constituyente no estableció que la de prisión tuviera como única y necesaria consecuencia la readaptación social del sentenciado, ni que ese efecto tendría que alcanzarse con la aplicación de toda pena, pues de haber sido esa su intención lo habría plasmado expresamente.***

No obstante, ambos criterios fueron emitidos de forma previa a la reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008, mediante la cual se incorporó el principio de reinserción social como eje de nuestro sistema penal, así como la reforma de derechos humanos de 10 de junio de 2011, por lo que resulta necesario que ese Alto Tribunal se pronuncie respecto del tema que nos ocupa atendiendo al actual bloque de regularidad constitucional.

En ese orden de ideas, ésta Comisión Nacional considera que, si el derecho penal se torna más represivo, los derechos humanos deben ser el límite racional para que éste sea aplicado con un enfoque a favor de la dignidad de las personas, por ello, la pena privativa de libertad entre sus objetivos busca la reinserción social y la prevención en un marco de justicia restaurativa aplicando racionalmente la pena de prisión, previniendo conductas delictivas y

definitivamente lograr la reinserción social por medio de la educación, trabajo, capacitación para el trabajo, deporte y salud.<sup>14</sup>

Así, la abolición fáctica a la reinserción social a través de la imposición de penas vitalicias, excesivamente prolongadas o de acumulación de sentencias, sin la posibilidad de acceder a beneficios de liberación anticipada, convierte a la prisión en un castigo contradictorio a los fundamentales de igualdad y no discriminación, en virtud de que se anula cualquier posibilidad a la reinserción social de los sentenciados para determinados delitos graves.<sup>15</sup>

Cabe puntualizar que este Organismo Nacional coincide en que resulta fundamental evitar que se cometan crímenes de odio o motivados por discriminación y sancionar ejemplarmente a quienes incurran en dichas conductas. Sin embargo, la severidad de la pena debe establecerse respetando la relación de proporcionalidad entre los fines de la sanción y su cuantía, guardando un equilibrio adecuado entre ellos.

Sin embargo, es importante puntualizar que las penas de larga duración o vitalicias no reducen necesariamente la criminalidad ni la reincidencia; es decir, no siempre tienen eficacia preventivo –general ni preventivo- especial debido a que, por un lado se debe fortalecer la confianza de la ciudadanía en la efectividad del sistema de justicia penal y seguridad pública y por otro entender que, lo que anima a la persona a cometer el hecho delictivo, no se encuentra en la cantidad de años de prisión con los que se le sancionará, sino de la idea de que no será detenido y por lo tanto tampoco sancionado.<sup>16</sup>

Así, resulta evidente que en el caso concreto la sanción se traduce en una pena inusitada, por resultar excesiva y contraria al principio de reinserción social en virtud de que la norma posibilita la aplicación de prisión vitalicia, en forma

---

<sup>14</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pronunciamiento “*Racionalización de la Pena de Prisión*”, 31 de marzo de 2016, pág. 25.

<sup>15</sup> *Ibidem*, págs. 25 y 26.

<sup>16</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pronunciamiento “*Racionalización de la Pena de Prisión*”, 31 de marzo de 2016, pág. 40.

disyuntiva cuando la penalidad que priva la libertad en el parámetro de 40 a 60 años, no resulta suficiente, a juicio del juzgador.

Es por ello que la prisión vitalicia resulta contraria a los artículos 18 y 22 constitucionales, por ser una sanción excesiva, desproporcionada y por tanto, inusitada, aunado a que al adicionar la disposición impugnada, el legislador omitió señalar un sistema de sanciones que permitan al juzgador individualizar suficientemente la pena que determine, a fin de que esté en posibilidad de justificar dicha sanción, atendiendo al grado de culpabilidad de la persona y tomando en consideración las circunstancias del caso concreto.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al examinar el problema que se presenta cuando la legislación interna sanciona sin tomar en cuenta la gravedad de los hechos y los elementos que pueden concurrir en ellos, señalando que si una ley ordena la aplicación de una pena de manera automática y genérica, el juez de la causa no podrá considerar datos básicos para determinar el grado de culpabilidad del agente e individualizar la pena,<sup>17</sup> viéndose obligado a imponer mecánicamente la sanción prevista, para todas las personas responsables del delito. La Corte señaló que debe establecerse una graduación de la gravedad de los hechos, a la que corresponda una proporción en la severidad de la pena aplicable.<sup>18</sup>

La Corte Interamericana también ha precisado que no se puede privar al poder judicial de la responsabilidad de aplicar la pena más adecuada para un delito en particular, de conformidad con las características del mismo, así como la participación y culpabilidad del acusado, así lo precisó al resolver el caso *Boyce y otros vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Párrafos 60 y 61:

*“60. El Estado alegó que el poder ejecutivo toma en cuenta aquellas circunstancias únicas del individuo y el delito, las cuales, a través de la recomendación del Consejo Privado de Barbados<sup>17</sup>, pueden ayudar a decidir sobre la conmutación de la pena de muerte (supra párr. 20). Al respecto, la*

---

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros*. Sentencia de 21 de junio de 2002. párrafo 103.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párrafo 102.

*Corte considera que se debería realizar una distinción entre el derecho que tiene toda persona condenada, conforme al artículo 4.6 de la Convención, a “solicitar amnistía, el indulto o la conmutación de la pena” y el derecho reconocido en el artículo 4.2 de solicitar a un “tribunal competente” que determine si la pena de muerte es el castigo apropiado en cada caso, de conformidad con la legislación interna y la Convención Americana. Es decir, **la imposición de una pena es una función judicial**. El poder ejecutivo puede otorgar indulto o conmutar una pena ya impuesta por un tribunal competente, pero **no se puede privar al poder judicial de la responsabilidad de aplicar la pena más adecuada para un delito en particular**. En el presente caso, **el poder judicial no tuvo otra opción más que imponer la pena** de muerte a las cuatro presuntas víctimas cuando las encontraron culpables de homicidio y **no se permitió una revisión judicial de la imposición de dicho castigo, ya que éste debe ser impuesto de manera obligatoria por ley**<sup>58</sup>.”*

*“61. En resumen, independientemente de las defensas disponibles para la determinación de una condena por homicidio y sin perjuicio de la posibilidad de solicitar al poder ejecutivo la conmutación de la pena de muerte, **la Corte considera que “en lo que toca a la determinación de la sanción, [la Ley de Delitos contra la Persona] impone de manera mecánica y genérica la aplicación de la pena** de muerte **para todo culpable** de homicidio”<sup>59</sup>. Esto constituye una contravención de la prohibición de privar del derecho a la vida en forma arbitraria, reconocido en el artículo 4.1 de la Convención, ya que **no permite la individualización de la pena de conformidad con las características del delito, así como la participación y culpabilidad del acusado**<sup>60</sup>.”*

Por lo anterior, es claro que al establecer el legislador una pena de prisión vitalicia como posibilidad de sanción de la modalidad de homicidio sancionada por el artículo 242, fracción V, del Código Penal del Estado de México, no permite la individualización judicial de la pena, en virtud de que no importan las circunstancias del hecho, el lapso de la prisión será siempre el mismo, lo que la hace excesiva y desproporcional, y por lo tanto inconstitucional.

Si bien la fracción aludida establece, al margen de la prisión vitalicia, un límite mínimo y un máximo que permite que el juzgador pueda individualizar dicha sanción, no obstante, la posibilidad de elegir entre el parámetro fijado o la prisión vitalicia, resulta una pena inusitada, incompatible con el andamiaje constitucional y contraria en sí misma al principio de reinserción social.

Lo anterior, toda vez que, para que una sanción sea eficaz, ésta debe buscar la reinserción de la persona que ha cometido el ilícito, es decir, debe ser correctiva, lo cual no se logra con sanciones tan severas, dado que no permiten reinsertar en la sociedad a la persona.

Ese Tribunal Supremo ha señalado que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones; sin embargo, debe respetar los principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, con la finalidad de que las penas no sean crueles, excesivas, inusitadas o contrarias a la dignidad humana.<sup>19</sup>

En esta tesitura, el legislador debe justificar las razones del establecimiento de las penas señalándolas de manera expresa en el proceso de creación de la ley, para que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales considere todos estos factores y determine la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, con su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Bajo esa tesitura, es oportuno recordar el contenido de los artículos 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>20</sup> y 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>21</sup> establece específicamente que la principal

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia: P./J.102/2008 (9ª) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, materia Constitucional, penal, del rubro siguiente: **“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.”**

<sup>20</sup> “Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

(...)

6. **Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.**”

<sup>21</sup> “Artículo 10.

(...)

3.- **El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.** Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.”

finalidad del sistema penitenciario debe ser el cambio y la rehabilitación social de las personas privadas de la libertad.

Esta finalidad se enfatiza en la Observación General Número 35 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y puntualizó que:

*“12. Una detención o reclusión puede estar autorizada por la legislación nacional y ser, no obstante, arbitraria. El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse con el de "contrario a la ley", sino que deberá interpretarse de manera más amplia, de modo que incluya consideraciones relacionadas con la inadecuación, la injusticia, la imprevisibilidad y las debidas garantías procesales<sup>24</sup>, además de consideraciones relacionadas con la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad. Por ejemplo, la reclusión preventiva por la imputación de un delito deberá ser razonable y necesaria en toda circunstancia<sup>25</sup>. Salvo en el caso de sentencias condenatorias impuestas judicialmente por un período determinado, la decisión de mantener a alguien en cualquier forma de reclusión es arbitraria si su justificación no se reevalúa periódicamente.*

....

*20. El Pacto es compatible con diversos regímenes de sanción en casos penales. Los condenados tienen derecho a que la duración de sus condenas se ajuste al derecho interno. La consideración de la libertad condicional u otras formas de libertad anticipada deberá ajustarse a la ley<sup>56</sup> y esa puesta en libertad no deberá denegarse por motivos que sean arbitrarios en el sentido del artículo 9. Si se concede esa libertad con condiciones y posteriormente se revoca por un presunto incumplimiento de las condiciones, la revocación también deberá ajustarse a la ley y no ser arbitraria y, en particular, no deberá ser desproporcionada a la gravedad de la infracción. La predicción del comportamiento futuro del preso puede ser un factor pertinente para decidir su puesta en libertad anticipada.*

Adicionalmente, encontramos en el Derecho internacional de los Derechos Humanos que las “Reglas mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos” obligan a las autoridades penitenciarias a utilizar todos los recursos disponibles para asegurar la reintegración de los delincuentes en la sociedad.

De forma paralela, los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131º período ordinario de sesiones, señala que las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los

condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad

Ahora bien, cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no se ha pronunciado expresamente sobre la pena de prisión vitalicia y su compatibilidad con los derechos humanos, por ello, es pertinente traer a colación el criterio sostenido por el Tribunal Europeo, al resolver el caso “Vinter y Otros v. el Reino Unido”, en el que se retomó diverso criterio sostenido por el Tribunal Constitucional alemán en el que aporta razonamientos jurídicos que, si bien evidentemente no son vinculantes para nuestro sistema, resultan orientadores en relación con la pena de cadena perpetua.

En ese sentido, el Tribunal consideró que, en el caso sobre la cadena perpetua, sería contrario a la disposición de la Ley Fundamental que prevé la dignidad humana que el Estado prive a una persona por la fuerza de su libertad sin que le dé la oportunidad, en algún momento, de recuperarla. Esta conclusión llevó al Tribunal Constitucional Federal alemán a afirmar que las autoridades penitenciarias tenían el deber de esforzarse en lograr la rehabilitación del recluso y que la rehabilitación de la pena era una exigencia constitucional necesaria en cualquier sociedad que tuviera la dignidad humana como elemento central.

Asimismo, el Tribunal alemán aclaró que estas consideraciones eran aplicables a todos los reclusos condenados a cadena perpetua, independientemente de la naturaleza de sus delitos, y que la puesta en libertad de solamente aquellos que estuvieran enfermos o próximos a su muerte no era suficiente.

Además, el Tribunal Europeo sostuvo que el compromiso de rehabilitación de los condenados a cadena perpetua y la posibilidad de su liberación puede encontrarse en el derecho internacional, y determinó lo siguiente:

*119. Por todas las razones expuestas, el Tribunal considera que, en cuanto a una pena a cadena perpetua, el artículo 3 exige la posibilidad de reducir la pena, entendida esta posibilidad en el sentido de que es necesario establecer un mecanismo de revisión que permita a las autoridades nacionales evaluar si los cambios experimentados en la persona condenada a cadena perpetua son tan importantes y que se han hecho tales progresos hacia la rehabilitación en*

el transcurso del cumplimiento de la condena, que el mantenimiento de la pena de prisión no está ya justificado en ningún motivo legítimo de política criminal.

120. Sin embargo, el Tribunal señalaría que, teniendo en cuenta el margen de apreciación que tienen los Estados Parte en materia de política criminal y derecho penal (véanse los párrafos 104 y 105 *supra*), no corresponde al Tribunal determinar la forma (revisión en manos del poder ejecutivo o del poder judicial) que debe adoptar este mecanismo de revisión. Por la misma razón, no le corresponde al Tribunal determinar cuándo debe realizarse esta revisión. Dicho esto, el Tribunal también destacaría los documentos de derecho comparado y derecho internacional presentados ante él que apoyan con claridad la existencia de un mecanismo de revisión que tenga lugar no más tarde del transcurso de los veinte y cinco años desde la imposición de la pena a cadena perpetua, con la previsión de revisiones periódicas con posterioridad a esa fecha (véanse los párrafos 117 y 118 *supra*).

121. Se desprende de esta conclusión que, **cuando el derecho nacional no prevea la posibilidad de un mecanismo de revisión de estas características, una pena a cadena perpetua no será compatible con los estándares previstos en el artículo 3 del Convenio.**

122. Aunque el mecanismo de revisión exigido debe tener lugar necesariamente después de la imposición de la pena, un condenado a cadena perpetua no puede ser obligado a esperar y a cumplir un número de años indeterminado de su condena antes de que pueda alegar que las condiciones de su pena ya no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 3. Esta situación sería contraria a la seguridad jurídica y a los principios generales relativos a la condición de víctima en el sentido del término del artículo 34 del Convenio. Además, en casos en los que la pena, en el momento de su imposición, es irredimible de acuerdo con el derecho nacional, sería irrazonable esperar que el recluso trabajara para obtener su rehabilitación sin que este supiera si, en una fecha futura e indeterminada, se introduciría un mecanismo de revisión que le permitiría, sobre la base de su rehabilitación, obtener la libertad. **Una persona condenada a cadena perpetua tiene el derecho a conocer, desde el primer momento en el que la pena se impone, lo que tiene que hacer y bajo qué condiciones para poder obtener la libertad, incluyéndose el momento en el que la revisión de su condena tendrá lugar o puede esperarse que se produzca. En consecuencia, cuando el derecho nacional no prevea ningún mecanismo de revisión de una pena a cadena perpetua, la incompatibilidad de este tipo de pena con el artículo 3 se produciría en el mismo momento en el que se impone la pena a cadena perpetua y no con posterioridad en algún momento del transcurso de la condena.**

Finalmente, es oportuno observar el parámetro establecido por el del Estatuto de Roma, el cual se encuentra firmado y ratificado por nuestro país, y cuyo objeto es establecer una Corte Penal Internacional de carácter permanente, independiente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas que tenga competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto.

Dicho instrumento, en su artículo 110.3 establece la revisión de las penas de prisión vitalicia después de veinte y cinco años de cumplimiento de la condena, así como revisiones periódicas a partir de ese momento. La importancia del artículo 110.3 se acentúa por el hecho de que el artículo 110.4 y 110.5 del Estatuto y los artículos 223 y 224 de las Reglas de Procedimiento y Prueba prevén garantías procesales y sustantivas que son aplicables al procedimiento de revisión. Los criterios para la reducción de las penas incluyen, *inter alia*, si la conducta del recluso muestra una verdadera disociación de los delitos cometidos o su expectativa de rehabilitación social.

Por las razones que se expresaron, la porción normativa "*prisión vitalicia*" contenida en la fracción V, del artículo 242 del Código Penal del Estado de México, se traduce en una pena inusitada, aunado a que no permite la efectiva reinserción social como como objeto del sistema penitenciario, resultando violatoria de los artículos 18 y 22 de la Norma Fundamental.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad del artículo 242, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa "*o prisión vitalicia*".

En tal 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 vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica de todas las personas.

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 crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, específicamente 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 de seguridad jurídica y las garantías judiciales trascienden no solo como derecho fundamental, sino porque se constituye como la base necesaria para conseguir una sociedad, Estado pacífico, próspero y sostenible, además que con ello se propicia un ámbito de promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo 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 una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas, gocen con plenitud del derecho fundamental de seguridad jurídica y las garantías judiciales, particularmente relacionadas con el debido proceso legal y audiencia.

Trascendencia que se configura como las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de seguridad jurídica y las garantías judiciales, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que privilegia y ampara un marco de actuación arbitraria para los órganos estatales, en perjuicio de los particulares.

## ANEXOS

**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>22</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>23</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** De la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México de 12 de junio de 2019 que contiene el Decreto Número 48, por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal de esa entidad. (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.

---

<sup>22</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>23</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. (...)”

**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 de 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 inconveniencia de la norma impugnada.

Ciudad de México, a 12 de julio de 2019.

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

RFPS