



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación

# CRÓNICAS del Pleno y de las Salas



## CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2016

MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI

TRIBUNAL PLENO DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONSTITUCIONALIDAD DEL AUMENTO AL LÍMITE MÁXIMO DE LA PENA DE PRISIÓN  
PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MICHOACÁN

*Redacción: Vicente Ismael Hernández Hernández\**

En noviembre de 2016, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo (en adelante la Comisión), a través de su Presidente, promovió acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual demandó la invalidez del Decreto 153 por el cual se reformó el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política de esa entidad federativa, publicado en el Periódico el Oficial del Estado, el 24 de octubre de 2016.<sup>1</sup> Con motivo del referido Decreto, se aumentó de 40 a 50 años el límite máximo de prisión por la comisión de delitos calificados como graves por la ley y en el caso de los concursos de delitos.<sup>2</sup>

La Comisión argumentó que existieron violaciones al proceso legislativo del que derivó la norma combatida;<sup>3</sup> y que ésta transgrede los principios de progresividad, proporcionalidad y razonabilidad, así como el de reinserción social.<sup>4</sup>

\* Funcionario adscrito a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> Artículo 94. (...)

Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos.

<sup>2</sup> Conforme al artículo 26 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo existe concurso de delitos cuando con una conducta se cometen varios delitos (concurso ideal o formal), y cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos (concurso real o material).

<sup>3</sup> La Comisión argumentó que la Comisión de Puntos Constitucionales no tenía facultades para emitir la iniciativa de reforma constitucional, pues la iniciativa fue presentada por el Gobernador del Estado, pero fue eliminada y después fue retomada por la citada Comisión, la que en el mismo acto dictaminó su procedencia; que la reforma constitucional no alcanzó la mayoría absoluta necesaria para ser aprobada, porque debió ser aprobada por todos los legisladores presentes, sin

Una vez formado y registrado el expediente del asunto, se turnó a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para que fungiera como instructora, misma que admitió la demanda y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán para que enviaran sus informes respectivos, los cuales se rindieron en el sentido de sostener la validez de la norma impugnada, al considerar que no existieron las violaciones reclamadas.

Seguido el procedimiento correspondiente, se procedió a la elaboración del proyecto de resolución, el cual estuvo a cargo de la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** (en adelante Ministra Ponente), y se analizó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **sesión del 24 de junio de 2019**.

### **Aspectos formales**

En principio, se sometieron a consideración los aspectos relativos a la competencia, oportunidad de la presentación de la demanda, a la legitimación de la Comisión para promover la acción de inconstitucionalidad y a la procedencia de ésta.

Al respecto, por unanimidad de votos, se determinó que el Pleno tiene competencia para resolver la acción de inconstitucionalidad; y que ésta se presentó en el término legal, por parte legitimada y que resulta procedente.

### **Estudio de fondo del asunto**

A continuación, el Pleno analizó el **fondo del asunto**, mismo que se abordó en dos partes: una relativa al estudio de las violaciones atribuidas al proceso legislativo, y otra al análisis de los argumentos encaminados a demostrar que la norma impugnada transgrede los principios constitucionales de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y reinserción social.

---

embargo, en el caso existieron abstenciones y votos en contra; y sin justificación hubo dispensa de lecturas y su discusión fue sumaria, sin haber razón para realizar lecturas en periodos legislativos separados.

<sup>4</sup> La Comisión señaló que el aumento al límite superior de la pena de prisión es excesiva, pues sobrepasa los límites constitucionalmente establecidos; que no pueden aumentarse los límites máximos de la penas previamente establecidos; que la medida atenta contra la reinserción social; entre otros argumentos.

## A. Violaciones atribuidas al proceso legislativo

La **Ministra Ponente** propuso declarar infundados los argumentos hechos valer en contra del proceso legislativo del que derivó el Decreto impugnado, al considerar que se ajustó a lo dispuesto en los artículos 36, fracción I, y 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,<sup>5</sup> en los que se establecen los órganos facultados y los requisitos que deben concurrir para adicionar o reformar esa Constitución.

Lo anterior, ya que la iniciativa de reforma fue presentada por escrito por el Gobernador del Estado; fue examinada por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso estatal, misma que aprobó darle trámite; el dictamen elaborado por la citada Comisión fue visto en tres sesiones ordinarias, siendo que en la última se aprobó la propuesta de reforma constitucional por 24 votos a favor, 12 en contra y 2 abstenciones; el dictamen fue remitido a los Ayuntamientos Municipales del Estado, de los cuales 11 se manifestaron a favor, 1 en contra, en tanto que respecto del resto, se tuvo que aceptaron la propuesta al pasar un mes sin enviar el resultado de su votación; y, finalmente, la declaratoria se envió al Gobernador del Estado, quien la promulgó y publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

Asimismo, se señaló que la iniciativa cumplió con lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>6</sup> toda vez que fue presentada

---

<sup>5</sup> **Artículo 36.-** El derecho de iniciar leyes corresponde:

I.- Al Gobernador del Estado; (...)

**Artículo 164.-** Esta Constitución puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo, concurriendo los requisitos siguientes:

I.- Que la proposición de adiciones o reformas, se haga por escrito y por quienes con arreglo a ella tienen derecho a iniciar leyes;

II.- Que sea examinada por la Comisión respectiva del Congreso, la cual emitirá dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión;

III.- Que el dictamen de adiciones o reformas se someta a discusión y se apruebe con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso;

IV.- Que una vez aprobado en los términos de la fracción anterior, se someta a discusión y aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos Municipales del Estado;

Si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamientos, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma; y

V.- Las adiciones o reformas constitucionales que fueren aprobadas, se publicarán dentro de los siguientes diez días hábiles y no podrá el Gobernador hacer observaciones acerca de ellas.

<sup>6</sup> **Artículo 246.** Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.

por parte facultada para ello, pues lo hizo el Gobernador del Estado; al tratarse de una reforma constitucional se le dio lectura en sesiones distintas sin haberse dispensado la misma; la reforma contó con la mayoría absoluta de votos para ser aprobada; y, no es necesario que el análisis de la iniciativa se haya llevado en un periodo ordinario de sesiones distinto al de su presentación, ya que ello no actualiza alguna irregularidad al proceso legislativo en términos de la Constitución Política de Michoacán y la referida Ley Orgánica.

En favor de la propuesta, se pronunció, en primer lugar, el **Ministro Javier Laynez Potisek**, quien sugirió que se analizara el referido artículo 246 de la Ley Orgánica y Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, al coincidir con la conclusión propuesta, y en la inteligencia de que el proceso legislativo previsto en la Constitución de Michoacán se desarrolla en la Ley Orgánica. Dicha sugerencia fue aceptada por la **Ministra Ponente**, al estimar que enriquecía el proyecto.

Por su parte, el **Ministro Eduardo Medina Mora Icaza** también dijo estar a favor del sentido y consideraciones del proyecto; sin embargo, se apartó de lo relativo a la existencia de la mayoría absoluta para la aprobación de la iniciativa, al estimar que el proyecto no retomó realmente los hechos, con independencia de que sí existió la votación necesaria.

Expuestos los comentarios anteriores, se sometió a votación el apartado analizado, mismo que se aprobó por unanimidad de votos con las reservas planteadas.

**B.** Análisis relacionado con los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y reinserción social

La **Ministra Ponente** propuso reconocer la validez del segundo párrafo, del artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, al concluir que el aumento al límite máximo de prisión por la comisión de delitos graves y en el caso de los concursos, no transgrede los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y reinserción social.

Para arribar a tal conclusión, en el proyecto se abordó el estudio de la norma en cuestión a la luz de lo previsto en los artículos 1º, 18 y 22 constitucionales, por ser estos preceptos los que establecen tales principios.

En torno al principio de progresividad y su vertiente de no regresión, se expuso, entre otros aspectos, que conforme a dicho principio todas las autoridades del Estado Mexicano están obligadas, en el



ámbito de su competencia, a incrementar progresivamente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos; en tanto que, conforme a su vertiente de no regresividad, les impide adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de protección a los derechos humanos de las personas sometidas al orden jurídico nacional.

Se recordó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, no es absoluto, por lo que para determinar si una medida legislativa respeta dicho principio es necesario tomar en cuenta si la disminución de que se trate tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, es decir, se tiene que analizar si esta medida genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se trataría de una legislación regresiva.<sup>7</sup> Asimismo, se señaló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por cuanto atañe a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se expuso que el legislador en materia penal cuenta con amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, esto es, para elegir bienes jurídicamente tutelados, las conductas constitutivas de delitos y las sanciones penales; sin embargo, tal configuración debe respetar los principios aludidos, conforme a los cuales las penas deben ser acordes al delito que se sancione y al bien jurídico tutelado, en el entendido de que las penas más graves deben corresponder a los delitos que protejan los bienes jurídicos más importantes.

Asimismo, se dijo que el respeto a los principios en cuestión está a cargo del legislador y del juzgador, ya que el primero es quien proporciona el marco legal abstracto que el segundo habrá de observar al momento de individualizar la sanción correspondiente.

Al abordar el aspecto relativo a la reinserción social se explicó que actualmente la finalidad de la pena y del sistema penitenciario es la reinserción de la persona, a través del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte.

Expuesto lo anterior, en el proyecto se concluyó que la norma cuya invalidez se demandó no contraviene tales principios, toda vez que de su exposición de motivos se advirtió que obedece a fines de política criminal, toda vez que el legislador local consideró necesario incrementar el plazo máximo de la pena de prisión, de conformidad con las necesidades sociales que advirtió en ese momento,

---

<sup>7</sup> Ver contradicción de tesis 366/2013, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 29 de abril de 2014.

como fue el incremento en el índice de delitos -feminicidios- que atentan gravemente contra la sociedad.

Aunado a lo anterior, se propuso la validez de la medida en función de que, por una parte, no era posible realizar un estudio de la proporcionalidad y razonabilidad de ésta por no tratarse de un delito en específico, sino de una cuestión en abstracto; y, por otra, porque la pena de prisión ha sido reconocida en México y otros países como una medida adecuada para el restablecimiento del orden social.

En contra de la propuesta se pronunció el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, pues, a su juicio, la medida estudiada es regresiva al no contener una motivación técnica.

Por otro lado, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** dijo estar a favor del sentido del proyecto, pero por consideraciones diferentes en lo que respecta al principio de progresividad, ya que en su opinión, los topes establecidos como pena máxima no son derechos, sino medidas punitivas de política criminal, respecto de las cuales las legislaturas gozan de un amplio margen de configuración, y que responden a un determinado contexto de seguridad y de cuestiones culturales y sociológicas.

Por lo que atañe a los argumentos relacionados a la proporcionalidad y reinserción social, estuvo a favor de la propuesta, al estimar que se trata de aspectos evaluables respecto de un delito específico y un individuo concreto, respectivamente, por lo que el tope de la pena aplicable a todos los delitos no puede analizarse en abstracto.

En cambio, el **Ministro Luis María Aguilar Morales** dijo estar en contra del proyecto, ya que consideró que los argumentos propuestos podrían llevar a concluir que las decisiones legislativas, en relación con la determinación abstracta de penas máximas de prisión, no son susceptibles de control judicial.

Adicionalmente, indicó que la norma era inconstitucional por lo siguiente: porque al estar formulada en sentido abstracto, impedía constatar su proporcionalidad y razonabilidad, que son principios que el legislador está obligado a respetar; porque su vinculación con el concepto de “delito grave” hace más visible que la norma se formuló sin ninguna razonabilidad y sin considerar ningún límite concreto; porque conforme a los argumentos del proyecto se podría respaldar cualquier límite máximo de la pena; y, porque el legislador no expuso razones específicas que justificaran el incremento en abstracto del límite superior de la pena de prisión.

Acto seguido, el **Ministro Eduardo Medina Mora Icaza** señaló que compartía en lo general las consideraciones del proyecto, salvo por la parte relativa a que no era posible el análisis en abstracto de la pena, respecto del cual consideró que sí lo era, y que, en el caso concreto, atendiendo a condiciones de estadística biológica, el límite de 50 años de la pena de prisión no resulta excesivo, ni desproporcional, al no anular por completo la posibilidad de reinserción social, como lo haría una pena de 80 a 100 años.

A favor del sentido del proyecto también se pronunció el **Ministro Javier Laynez Potisek**, quien consideró esencialmente, lo siguiente: que para poder analizar el principio de proporcionalidad se debe tener un delito en específico; que ni la Constitución General o algún tratado en materia de derechos humanos establece un límite que la norma impugnada estuviese violentando; y, que, como lo señaló el Ministro González Alcántara Carrancá, el establecimiento del límite máximo de las penas no es un derecho para los ciudadanos.

En un nuevo uso de la palabra, el **Ministro Luis María Aguilar Morales** señaló que para combatir el aumento de la delincuencia valía la pena verificar y modificar las penalidades de los delitos. Insistió en que no compartía el proyecto, ya que el legislador no justificó la razonabilidad de la medida combatida, aun cuando pudo haberlo hecho.

A continuación, la **Ministra Ponente** refirió que la norma combatida es un postulado general al estar previsto en la Constitución Política de Michoacán, por lo que su proporcionalidad no puede analizarse de forma aislada, sino hasta estar ante un delito en específico.

A favor de la validez de la norma, pero por consideraciones y metodología diferentes a las del proyecto, se manifestó el **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien sostuvo que consideraba necesario realizar un *test* de proporcionalidad respecto a la regresividad y justificación de la medida.

En ese sentido, señaló, entre otros aspectos, que el aumento del límite máximo de la pena de prisión es una medida regresiva; sin embargo, expuso que la misma supera un *test* de proporcionalidad, ya que persigue un fin legítimo, al buscar hacer frente a conductas graves para la seguridad pública del Estado de Michoacán; además de ser idónea, necesaria y proporcional para alcanzar tal finalidad.

También expresó su opinión en el sentido de que no se estaba analizando la proporcionalidad de una pena que requeriría un delito, sino la proporcionalidad de una medida legislativa, por lo que era necesario analizar primeramente los argumentos dados por el legislador y después llevar a cabo un *test* de proporcionalidad.

En torno al *test* de proporcionalidad aludido por el Ministro Presidente, el **Ministro Javier Laynez Potisek** señaló que, en su opinión y por una cuestión de enfoque, éste no era necesario, ya que, como lo señaló, el establecimiento del límite máximo de la pena de prisión no es un derecho humano, en tanto que el *test* de proporcionalidad para verificar si una medida es o no regresiva atiende a la existencia de un derecho humano reconocido como tal en la Constitución, tratados internacionales o en la legislación.

Respecto al comentario del Ministro Laynez Potisek, el **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** indicó que sí había un derecho a la libertad personal, el cual se ve restringido, pues antes a una persona se le podía condenar a 40 años y ahora hasta 50.

En una nueva intervención, el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** señaló que él encontraba en la Constitución el derecho a la reinserción, y que evidentemente debe haber un límite constitucional, ya que de lo contrario se vuelve nulo ese derecho. También estuvo de acuerdo con lo expuesto por el Ministro Presidente, en cuanto a que la medida era regresiva, aunque no compartió la justificación que realizó para sostener su validez, pues consideró que ello lo tenía que hacer quien emitió la norma, mediante una motivación reforzada.

Finalmente, la **Ministra Ponente** señaló que para ella, la justificación reforzada de la medida se establece en función de la exposición de motivos y de que se diseñó como política criminal del Estado de Michoacán frente al incremento de feminicidios, además de que la misma no le parecía excesiva.

Así, la Ministra Ponente sostuvo su proyecto y precisó que si el Pleno lo estimaba pertinente agregaría un razonamiento relativo a que no existe un tratado internacional o parámetro constitucional del que se desprenda que el incremento al límite máximo de prisión en sí mismo sea irrazonable.

Acto seguido se procedió a tomar la votación correspondiente a este apartado, conforme al proyecto modificado, mismo que se aprobó por mayoría de nueve votos de las **Ministras y Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.** Los **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Luis María Aguilar Morales** votaron en contra.



## Resolutivos

Finalmente, se dio lectura a los **puntos resolutivos**, los cuales fueron aprobados por unanimidad de votos y quedaron de la siguiente manera:

**“PRIMERO.** *Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.*

**SEGUNDO.** *Se reconoce la validez del proceso legislativo que derivó en la emisión del Decreto Número 153 por el que se reformó el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto, apartado A, de esta resolución.*

**TERCERO.** *Se reconoce la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicado mediante Decreto número 153 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto, apartado B, de esta ejecutoria.*

**CUARTO.** *Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”* (sic).

Los **Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá** y **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** formularon voto concurrente, en tanto que el **Ministro Luis María Aguilar Morales** formuló voto particular.<sup>8</sup>

**Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Secretaría General de la Presidencia  
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas  
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,  
C. P. 06080, Ciudad de México, México

---

<sup>8</sup> El **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** reiteró los razonamientos expuestos en la sesión por los cuales expresó estar de acuerdo con el sentido del proyecto. El **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** desarrolló los argumentos formulados en la sesión por los cuales se pronunció en favor de la validez de la norma impugnada, pero por consideraciones y metodología diferentes, especialmente, porque, a su juicio, la norma impugnada, si bien era regresiva, superaba un test de proporcionalidad. Finalmente, el **Ministro Luis María Aguilar Morales** esencialmente desarrolló las consideraciones que hizo valer en la sesión, en virtud de las cuales se manifestó en contra de la propuesta.