

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017
PROMOVENTES: PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **dieciséis de enero de dos mil veinte**.

V I S T O S; y

R E S U L T A N D O

1. **PRIMERO. Presentación de las acciones.** Mediante escritos recibidos el once de diciembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Procuraduría General de la República**, por conducto del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, y la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** a través de su Presidente, promovieron, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad, en las que coincidentemente demandaron la invalidez del artículo 295, en la porción normativa “*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*”, del Código Penal para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, y la Comisión accionante adicionalmente demandó la invalidez de ese

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

precepto legal en la parte que prevé “*y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*”.

2. Los accionantes estiman, respectivamente, que las porciones normativas contravienen los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** En sus planteamientos los promoventes demandan la invalidez de la norma citada en el párrafo que antecede.

4. La **Procuraduría General de la República** manifiesta los siguientes argumentos:

- Aduce que el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al establecer en la porción normativa “*inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*” prevé una sanción fija, invariable y excesiva, con la cual vulnera el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el legislador local no previó la proporción entre la afectación al bien jurídico y la sanción, ni un límite mínimo y uno máximo para que la sanción pueda ser graduada por el juez dentro de un plazo, generando para todos los casos en que se cometa el delito previsto, la imposición de la pena con independencia de las circunstancias que hayan rodeado a la comisión del delito.
- Sostiene que de conformidad con el citado artículo constitucional toda pena debe ser proporcional al delito y al bien jurídico afectado, lo que exige una adecuación entre la gravedad de la

pena y la del delito, sobre lo cual refiere que se ha establecido por este Alto Tribunal que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la gravedad del hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido, por lo que el principio de proporcionalidad constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador, pues el legislador debe proporcionar un marco legal y el juzgador al individualizar la pena debe tomar en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, como es la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, entre otros factores.

- Refiere que acorde al marco internacional, el legislador debe tomar en cuenta que las medidas restrictivas tienen que ser acordes al principio de proporcionalidad y al interés que debe protegerse; y doctrinalmente se ha dicho que la proporcionalidad deberá medirse con base en la importancia del hecho, de manera que la legislación mexicana no prevé un sistema de pena exacta y única para cada hecho ni tampoco establece un sistema de penas indeterminadas, porque implica posiciones extremas.
- Concluye que el artículo impugnado busca sancionar con mayor energía la conducta lesiva al medio ambiente inhabilitando definitivamente a los sancionados, sin embargo, al tenor de lo expuesto con antelación la hace fija, invariable y excesiva, por tanto violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal.
- Se estima fija e invariable porque no hay límites mínimos ni máximos, pues elimina el arbitrio judicial en tanto que el juez sólo aplicará la literalidad del artículo sin atender a las reglas para la imposición de las penas que considere justas dentro de los límites

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

previstos para ello, atendiendo al grado de culpabilidad; además que resulta invariable debido a que el término inhabilitación es entendido como la sanción que repercute en el estatus jurídico de la persona, y al ser de carácter permanente se vuelve en una pérdida absoluta de ese derecho; sobre todo si se toma en cuenta que el sustento económico de esas personas puede derivar de las concesiones con la administración pública.

5. La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** expone los siguientes conceptos de invalidez:

- El artículo 295, en la porción normativa “*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, vulnera los derechos de seguridad jurídica, taxatividad, proporcionalidad de las penas y la prohibición de penas inusitadas, reconocidos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal, porque no permite graduarla.
- Esto debido a que esa sanción de inhabilitación definitiva es una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad del ilícito y que no da un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de la pena, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo entre otros. No prevé límites mínimos y máximos para su aplicación.
- Que si bien el legislador cuenta con facultad de configuración para diseñar la política criminal también lo es que no resulta absoluta, porque encuentra límite en la observancia de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, entre los cuales

se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, además que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en el sentido de que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad, por lo 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 las penas, viéndose obligado a imponer mecánicamente la misma sanción a todas las personas responsables del delito.

- Que en el supuesto impugnado se establece una sanción fija e invariable, aplicable a todos los casos, que no permite su graduación, ya que no establece un mínimo y máximo para su aplicación que debe corresponder a la gravedad del delito y al grado de culpabilidad.
- Sostiene que atento al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y al Código Nacional de Procedimientos Penales, los jueces y tribunales deben imponer las penas establecidas para cada delito, dentro de los límites fijados por la ley, tomando en cuenta en cada caso la gravedad de la conducta, así como el grado de culpabilidad, por lo que para conocer la gravedad de la conducta, se deberá considerar el valor del bien jurídico tutelado y su afectación, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, los medios empleados, las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho, así como la forma de intervención del acusado. Lo que exige que el juez pueda tener parámetros entre un mínimo y máximo de sanción.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

- Por otra parte, refiere que el artículo controvertido en la parte relativa a la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública contraviene el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque si bien señala la consecuencia jurídica del delito, no precisa la duración mínima y máxima de la sanción de inhabilitación, con lo que no otorga certeza jurídica al destinatario de la norma para conocer si el operador jurídico tomará en cuenta todos los factores que rodearon a la comisión del delito, ni se otorga certeza al operador jurídico a fin de que la individualice.
- Finalmente, sostiene que al haber sido modificada la norma controvertida de manera sustancial para establecer la sanción de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, se está ante un nuevo acto legislativo, que permite la impugnación del mismo precepto por cuanto prevé una multa fija de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, entonces, al padecer del mismo vicio por no permitir al juzgador individualizarla, debe declararse su invalidez.

6. **TERCERO. Registro, acumulación y admisión.** La acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría General de la República se registró bajo el expediente **155/2017** y a la promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le correspondió el expediente **156/2017**. Por acuerdo del Ministro Presidente de este Alto Tribunal de doce de diciembre de dos mil diecisiete, se decretó la acumulación de esta última a la diversa acción de inconstitucionalidad señalada en primer término y se turnaron a la Ministra ponente para su instrucción.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

7. Por auto de trece de diciembre del mismo año, la Ministra instructora admitió las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran sus respectivos informes.

8. **CUARTO. Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:
 - Sostiene que su intervención se limitó a la culminación del proceso legislativo, esto es a la promulgación y sanción del decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo controvertido; y que se realizó en ejercicio de sus facultades y obligaciones previstas en la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco, además conforme a las formas y requisitos correspondientes, y así fue publicado.

9. **QUINTO. Informe de la autoridad legislativa.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:
 - Sostiene que son infundados los conceptos de invalidez, ya que la pena contenida en la norma impugnada no es desproporcional, porque busca salvaguardar el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual también prevé que el Estado garantizará el respeto a este derecho, además que el daño y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

deterioro ambiental genera responsabilidad para quien lo provoque. De manera que la autoridad demandada refiere que si se actualiza alguno de los supuestos de la norma controvertida se ocasionaría un daño irreversible y definitivo al medio ambiente.

- Dice que el medio ambiente es considerado como un bien jurídico colectivo, por lo que el legislador se preocupó por salvaguardar el referido derecho humano a través de diversas disposiciones, como es la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en cuyo artículo 171 se prevé la clausura como sanción, entre otras, a las violaciones a preceptos de esa ley.
- Refiere que bajo tales circunstancias, el legislador ajustó el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco a fin de establecer penas adecuadas y proporcionales con el daño causado al medio ambiente, ya que se estima que el daño de carácter irreparable ocasionado al medio ambiente debe sancionarse con el mismo grado, en exigencia a un cuidado estricto del medio ambiente, es decir, que debe ser sancionado con severidad atendiendo al bien jurídico tutelado.
- Estima que el artículo controvertido es respetuoso del orden constitucional, porque permite que el juzgador contemple según la gravedad del daño causado la proporcionalidad de la pena; esto es, que no se establece límite al juzgador para atender a un parámetro diverso al momento de imponer las sanciones.
- Que los argumentos de los promoventes son respecto de una proporcionalidad abstracta al atender sólo una porción del precepto, pero no en cuanto a su sentido e interpretación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

- Además, que deben desestimarse los conceptos de invalidez, al formular argumentos que no son materia de la acción de inconstitucionalidad, porque en términos del artículo 105 de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse cuando las leyes contravengan el orden constitucional, lo que en el caso no aconteció.
 - Sostiene que no se vulnera el derecho de libertad de trabajo, porque sólo se restringe a personas o sociedades que causen afectación al medio ambiente, para contratar con la administración pública, sin que de ello se desprenda violación a los derechos fundamentales de los sancionados, porque no se limita el ejercicio del trabajo en diversos ámbitos fuera del ejercicio público, porque sólo se prevé la inhabilitación para contratar con la función pública.
10. **SEXTO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veinte de marzo de dos mil dieciocho quedó cerrada la instrucción.

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

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. **SEGUNDO. Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en 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; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.
13. En efecto, el decreto 26493-LXI-17 por el cual se reformó el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, fue publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el sábado once de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del domingo doce de noviembre al lunes once de diciembre de dos mil diecisiete.
14. En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de las páginas 16 y 52 del expediente, si las demandas se presentaron respectivamente el lunes once de diciembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que su promoción fue oportuna.
15. **TERCERO. Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por parte legítima.

16. Por cuanto hace a la **Procuraduría General de la República**, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento¹ de quince de noviembre de dos mil dieciséis; señalando que signa la demanda debido a que a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia de titular de la Procuraduría General de la República.
17. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable², el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional.

¹ Página 17 del expediente.

² Norma vigente a la promoción de la acción de inconstitucionalidad, en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

“Décimo Sexto. Las adiciones, reformas y **derogaciones** que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III;** 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. [...]**”

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

18. Constituye un hecho público y notorio³ para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el entonces Procurador General de la República -Raúl Cervantes Andrade- dejó el cargo el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete y que por lo menos hasta la fecha de la conclusión del plazo para la promoción de esta acción de inconstitucionalidad no había sido designado Procurador General de la República.
19. Entonces, si bien el artículo 102, párrafo tercero, apartado A, de la Constitución Federal⁴ establece que el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere al artículo 105 de la Constitución; y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II de este último precepto, en los supuestos ahí previstos podrá promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, no es delegable esa intervención.
20. También es cierto que en este caso específico, en el que a la fecha con que se cuenta para la presentación no existía designación de Procurador General de la República, debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad tiene legitimación para hacer valer este medio de control constitucional, porque el Subprocurador Jurídico y de Asuntos

³ En términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal; los cuales se pueden invocar aun y cuando no hayan sido alegados ni probados por las partes.

Apoya a esta consideración la jurisprudencia P./J. 74/2006, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 963, de rubro: *“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.”*

⁴ Previo a la reforma publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, vigente a la fecha de la presentación de esta acción de inconstitucionalidad.

Internacionales de la Procuraduría General de la República, fungía como encargado del despacho.

21. Esto, tomando en consideración la naturaleza del propio medio de control constitucional, que se instituyó para ser promovido con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional a fin de que este Alto Tribunal realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, resultando suficiente el interés general abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Constitución Federal, por lo que no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse⁵.
22. Así, en el caso al no encontrarse ante una delegación de facultades ni ante la ausencia temporal del Procurador, sino debido a la ausencia del Procurador General de la República por haber dejado el cargo a la fecha en que se hizo valer el medio de control constitucional y por lo menos durante el plazo con que se contaba para promoverlo, es decir, al estar en un caso distinto, es jurídicamente viable atender al orden

⁵ Estas consideraciones se extraen de la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2000, del Pleno de este Alto Tribunal, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 484, de rubro: *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON LA PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.”*

Así también, de la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 823, de rubro: *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.”*

de prelación previsto en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, de su Reglamento⁶, en cuanto a las personas que sustituyen al Procurador General de la República ante su ausencia; de lo que se concluye que ante las situaciones fácticas señaladas, el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al encontrarse inmerso en una ley de naturaleza estatal que estima inconstitucional por vulneración a derechos humanos.

23. Por esas razones, no es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 91/2001, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE**

⁶ “Artículo 30. El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. --- (...) --- El subprocurador que supla al Procurador General de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley.”

“Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes: --- A Subprocuradurías: --- I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; (...).”

“Artículo 137. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. (...).”

OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.”⁷, porque se refiere a un caso totalmente diferente al que ahora nos ocupa, pues esa jurisprudencia derivó del análisis sobre si era factible que algún funcionario de la Procuraduría supliera la ausencia temporal del Procurador, y firmara la demanda de acción de inconstitucionalidad; mientras que en este asunto, se presentó una ausencia absoluta del Procurador General de la República, siendo que el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, sustituye al Procurador conforme al orden de prelación establecido en los preceptos antes señalados.

24. En términos similares se pronunció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015⁸.
25. La acción de inconstitucionalidad de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, fue promovida por parte legitimada, ya que la hace valer a través de su Presidente Luis Raúl González Pérez, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de trece de noviembre de dos mil catorce que obra a foja 53 de este expediente, por la que el Senado de la República lo eligió para ese cargo para el periodo de dos mil catorce a dos mil diecinueve.
26. El artículo 105, fracción II, inciso g),⁹ de la Constitución Federal dispone, en la parte de interés para la resolución de este asunto, que

⁷ Del Pleno de este Alto Tribunal, registro digital 189356, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Julio de 2001, página 677.

⁸ En sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁹ “(...) g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por 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.

27. Por su parte, los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de ese organismo¹⁰, facultan al Presidente de esa Comisión Nacional como su representante legal y para promover las acciones de inconstitucionalidad.

28. De lo que se tiene que si el escrito por el cual se plantea la acción de inconstitucionalidad fue signado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al estimar que vulnera derechos

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;(…)”.

¹⁰ 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 (...).”

“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.”

humanos reconocidos en la Constitución Federal, se concluye que fue hecha valer por quien tiene legitimación para ello.

29. **CUARTO. Cuestiones de improcedencia.** Ninguna de las partes sostuvo la actualización de alguna causal de improcedencia ni de sobreseimiento; tampoco este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna.
30. Cabe precisar que la reforma controvertida al artículo 295 del Código Penal del Estado de Jalisco, se trata de un nuevo acto legislativo que permite el análisis de los conceptos de invalidez.
31. Este Alto Tribunal se ha pronunciado¹¹ en el sentido de que para poder impugnar en la acción de inconstitucionalidad una norma general modificada debe tratarse de un nuevo acto legislativo, esto es no cualquier modificación da oportunidad a su impugnación, sino que deben reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y que la modificación normativa sea sustancial o material.
32. Entendiéndose que la modificación sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la

¹¹ Retomando las razones que sostienen parte de lo resuelto por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 55/2016, en la sesión correspondiente al veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, donde se llevó a cabo el estudio relativo a lo que debe entenderse como nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.

Esto, a partir de las consideraciones desarrolladas en la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2015, fallada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, en cuanto se atendió que ha sido criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad es procedente contra una modificación o reforma sustantiva de una norma, porque se trata de un nuevo acto legislativo, susceptible de ser impugnado y se hizo una breve narración de los criterios emitidos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Así, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

33. Una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Igualmente, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.
34. En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.
35. Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

36. Lo que este Tribunal Pleno pretende con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia del supuesto normativo que se relacione con el cambio al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.
37. Para verificar lo anterior, en el caso en análisis, se tiene presente el contenido del artículo de forma previa y posterior a la reforma de once de noviembre de dos mil diecisiete¹², que dio lugar a su impugnación.

Texto anterior a la reforma controvertida	Texto a partir de la reforma impugnada
<p>(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016)</p> <p>“Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, <u>ocasionen</u>, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación para contratar con la administración pública hasta por el lapso de 6 años.”</p>	<p>(Reformado, P.O. 11 de noviembre de 2017)</p> <p>“Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.”</p>

38. De lo anterior se tiene que en el caso la reforma de la que fue objeto el artículo transcrito por decreto publicado el once de noviembre de dos mil diecisiete, constituyó un nuevo acto legislativo como lo ha sostenido la mayoría de este Tribunal Pleno, debido a que modificó la

¹² En vigor a los noventa días posteriores de su publicación atento al artículo transitorio del decreto respectivo, cuyo contenido es el siguiente: *“Único. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días posteriores de su publicación en el periódico oficial ‘El Estado de Jalisco’.”*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

configuración del tipo penal al suprimir como conducta delictiva que las personas *ocasionen* alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese Código Penal local, además que modificó la pena de inhabilitación para contratar con la administración pública que preveía hasta por el lapso de seis años, para ahora establecerla únicamente como inhabilitación definitiva para realizar tal contratación.

39. Estas modificaciones son los elementos sustanciales para la configuración típica del delito y su sanción, por lo que en ese sentido la reforma que ahora se controvierte sí es sustancial y, por ello procede su impugnación al día siguiente de su publicación, incluyendo lo relativo a la pena de la multa ahí prevista, porque si bien no fue modificada en razón del decreto de referencia, sí se encuentra vinculada para la nueva configuración el tipo penal en los términos apuntados.
40. Lo expuesto permite el análisis de los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes referentes a las sanciones de multa y de inhabilitación definitiva.
41. Sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho notorio de que una vez promovida esta acción de inconstitucionalidad y su acumulada, el propio Congreso del Estado de Jalisco emitió el decreto 27253/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el sábado veintisiete de abril de dos mil diecinueve, por el que se reformó, entre otros, el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Texto a partir de la reforma impugnada, de 11 de noviembre de 2017	Texto a partir de la reforma publicada el 27 de abril de 2019
---	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

<p>(Reformado, P.O. 11 de noviembre de 2017)</p> <p>“Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación <u>definitiva</u> para contratar con la administración pública.”</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de abril de 2019)</p> <p>“Artículo 295. Se impondrá pena de uno a ocho años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.”</p>
---	---

42. Del cuadro que precede se advierte que por virtud del decreto publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el veintisiete de abril de dos mil diecinueve, el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, fue modificado de manera sustancial en lo referente a las sanciones, pues anteriormente contenía la pena de prisión de uno a tres años y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, para las personas que cometieran las conductas ahí descritas, además la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública. Y ahora, por virtud del citado decreto de reforma se establece la pena de prisión de uno a ocho años y multa de cinco mil a cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, así como la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.
43. El referido decreto en términos de su artículo primero transitorio¹³ inició su vigencia al día siguiente de su publicación en el medio oficial

¹³ “Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial ‘El Estado de Jalisco’.”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

de difusión correspondiente, es decir, el veintiocho de abril de dos mil diecinueve.

44. Lo anterior nos lleva a concluir que aun cuando se está ante un nuevo acto legislativo por la modificación sustancial a la pena de prisión y a la sanción económica que ha surtido plenos efectos en términos del citado artículo transitorio, ello no da lugar a la cesación de efectos del artículo 295 originalmente impugnado.
45. Al tratarse ese numeral 295 de una disposición de naturaleza penal en tanto que prevé un tipo penal y las sanciones correspondientes, conforme a uno de los principios que rigen en la materia penal se obliga a aplicar la ley al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia, como lo reconoce el artículo segundo transitorio del decreto por el que se modificó el precepto impugnado¹⁴.
46. Así, una eventual declaratoria de invalidez de esa norma podría tener efectos retroactivos, atento a lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo segundo, constitucional y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria¹⁵.

¹⁴ “Segundo. Los delitos cometidos antes de la entrada en vigor de la presente reforma, se perseguirán, juzgarán y resolverán conforme a lo dispuesto por dichos artículos hasta antes del inicio de la vigencia de la presente reforma.”

¹⁵ Son de apoyo a lo anterior las siguientes tesis:

Tesis P.IV/2014 (10a.), con registro digital 2005882, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 227, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.”

47. De ahí que sea jurídicamente viable estudiar la constitucionalidad de dicha norma. Entonces lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por los promoventes.
48. **QUINTO. Estudio de fondo.** En virtud de su estrecha relación, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 39, en relación con el numeral 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estudian de manera conjunta los argumentos formulados por los accionantes.
49. De la lectura conjunta de los conceptos de invalidez se tiene que los accionantes, respectivamente, sostienen fundamentalmente que el artículo 295, en la porción normativa *“y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”*, así como en la parte que dice *“y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”*, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, vulnera los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de sanciones fijas, invariables y excesivas, en contravención al principio de proporcionalidad de las penas, al no establecer parámetros mínimos y máximos que permitan graduarlas, por lo que limitan el ejercicio del arbitrio judicial para su individualización porque a partir de esas normas, en todos los casos en que se cometa el delito, el juez de manera invariable aplicará esas sanciones sin considerar elementos para su graduación.

Jurisprudencia P./J. 8/2004, con registro digital 182048, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Marzo de 2004, página 958, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

50. Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo controvertido en lo relativo a la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública contraviene el principio de taxatividad, porque aun cuando establece la consecuencia jurídica del delito, no precisa la duración mínima y máxima de esa sanción, de manera que no se otorga seguridad jurídica al destinatario de la norma, en cuanto a si el operador jurídico tomará en cuenta todos los factores que rodearon a la comisión del delito, ni da certeza al operador jurídico para que individualice la sanción.
51. El párrafo primero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente por virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil dieciocho, prevé 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.”*
52. Del precepto transcrito destaca, para la resolución de este asunto, la prohibición expresa de la multa excesiva, además que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
53. Para que una multa no sea contraria al texto constitucional deben establecerse en la ley elementos a partir de los cuales la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad, en cada caso, de

determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia -en su caso- de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

54. Así, la imposición de multas debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos como los mencionados; de lo contrario resultará excesiva.
55. De manera que es cierto que el legislador en materia penal tiene libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento respectivo; pero al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, para que la aplicación de las penas no sea contraria a los derechos humanos.
56. Ahora bien, el artículo controvertido, 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado por decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, prevé lo siguiente:

***“Artículo 295.** Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental*

causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.”

57. De lo anterior se tiene que el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado por decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, en la parte de interés establece que a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese ordenamiento se les impondrá “*multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*”.
58. En razón de lo anterior resulta **fundado** el argumento, en cuanto tal previsión normativa transgrede el artículo 22 constitucional, porque permite la imposición de una multa excesiva al contener una cantidad fija.
59. Con lo que impide al juzgador determinar su monto de acuerdo a las circunstancias en que se cometió el ilícito, obligándolo a aplicar estrictamente la cantidad ahí indicada a todos por igual, a pesar de que como se ha mencionado, la previsión normativa debe permitir que la autoridad facultada para imponerla en cada caso determine su monto o cuantía tomando en cuenta elementos que permitan conocer entre otros, la gravedad o levedad del hecho infractor para determinar de manera individualizada la multa que corresponda.
60. También resultan **fundados** los conceptos de invalidez por los que se sostiene que resulta inconstitucional el artículo 295 en la porción normativa que prevé “*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado por decreto publicado en el periódico

oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.

61. Debido a que en la configuración de la disposición normativa, al prever de manera invariable la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, no permite que el operador jurídico gradúe esa pena.
62. Esto es, obliga a que el juzgador la imponga de manera fija, sin que pueda ejercer su facultad de arbitrio para individualizarla, lo que da lugar a la aplicación de esa sanción a todos por igual, de manera invariable e inflexible, no obstante que debiera atenderse entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuido al sujeto activo.
63. No es óbice a lo anterior lo señalado en la exposición de motivos¹⁶ de la reforma controvertida y en el informe del Congreso del Estado de Jalisco¹⁷ rendido en esta acción de inconstitucionalidad, de los cuales se desprende en lo medular que se reformó el artículo impugnado con objeto de establecer la inhabilitación definitiva para contratar con la

¹⁶ Página 173 del expediente. “En lo que se refiere al artículo 295 el cual señala en el texto actual la inhabilitación por 6 años para contratar con la administración pública federal, cuando las personas promuevan, ocasionen, dirijan o subsidien alguno de los hechos punibles o lesivos en contra del medio ambiente, consideramos necesario realizar los cambios propuestos en este artículo, ya que en este caso el menoscabo ocasionado es plenamente doloso, además de que el fin que se persigue es meramente lucrativo, lo cual define y justifica claramente la gravedad de esta conducta, lo cual justifica plenamente la propuesta relativa a la inhabilitación permanente, a fin de que estas personas, ya sean físicas o morales, no quebranten más nuestras leyes y por supuesto el medio ambiente.”

¹⁷ Página 143 del expediente. “Ya que de ninguna manera las adecuaciones realizadas al numeral 295 contravienen las disposiciones constitucionales de la proporcionalidad de la pena, pues si recae alguno de los supuestos, se ocasionaría un daño irreversible y definitivo al medio ambiente de imposible reparación.” Y en la página 148 del expediente. “Ya que la protección al ambiente salvaguarda un derecho humano de índole colectivo, el cual debe ser sancionado con severidad, ya que es un bien jurídico como se dijo en líneas anteriores, que sustenta todo un sistema tanto económico, como jurídico y social, el cual debe ser tutelado para evitar daños irreparables en perjuicio del orden público.”

administración pública, a fin de sancionar con mayor severidad el daño y deterioro ambiental.

64. Pues si bien el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la parte final de su primer párrafo impone la correlación con la gravedad del delito que se sanciona y la intensidad de afectación al bien jurídico, además que el juez constitucional al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido¹⁸.
65. En el caso las sanciones previstas en el precepto controvertido, consistentes en multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, al no establecer un parámetro mínimo y máximo para su individualización, genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficiente entre su imposición y la gravedad del delito cometido, al no considerarse los elementos que la autoridad judicial debe tener en cuenta para su individualización, como son además de la citada gravedad, el grado de culpabilidad del acusado, la naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla, la magnitud del daño y el peligro a que se expuso al ofendido, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado, la forma de intervención, entre otros elementos.

¹⁸ Registro digital 168878, tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 599, de rubro: "LEYES PENALES, AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."

66. Además que el establecimiento de esas sanciones en los términos previstos, impide que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.
67. Es decir, las previsiones normativas controvertidas en este asunto imposibilitan que los jueces y tribunales, al aplicar las sanciones cumplan su obligación prevista entre otros, en el artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en los numerales 55, 56, 57, 58 y 59 del mismo Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que prevén los criterios para la individualización de las sanciones penales, de las cuales destacan, por mencionar algunas, el tomar en cuenta dentro de los márgenes de punibilidad establecidos en las leyes penales, la gravedad de la conducta típica y antijurídica que estará determinada por el valor del bien jurídico, su grado de afectación, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, los medios empleados, las circunstancias de modo, lugar u ocasión del hecho, la forma de intervención del acusado y su grado de culpabilidad, de entre las cuales se tomarán en cuenta las circunstancias peculiares del acusado, entre otros elementos; todos indispensables para individualizar las sanciones atendiendo al caso en concreto a juzgar.
68. En conclusión, este Tribunal Pleno determina que debe declararse **inválido** el artículo 295, en las porciones normativas que prevé “*y multa por cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*” así como “*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*”, del Código Penal para el Estado de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

Jalisco, reformado por decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.

69. Al resultar fundados los conceptos de invalidez y tener como consecuencia la invalidez de esas porciones normativas combatidas, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos propuestos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a que vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, pues no variaría la conclusión alcanzada.
70. Sirve de apoyo a lo anterior por identidad de razón jurídica la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**”¹⁹
71. **SEXTO. Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del numeral 59 de la propia ley, establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que 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.

¹⁹ Registro digital 181398, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863.

72. En esas condiciones, dado que el precepto controvertido se trata de una norma de carácter penal que prevé un tipo penal y las sanciones respectivas, en términos de los citados artículos de la Ley Reglamentaria, la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas “*y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*”, así como “*y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública*”, del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el periódico oficial de la Entidad Federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor²⁰, en beneficio de todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.
73. Es de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Pleno P./J. 104/2008, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL.**”²¹

²⁰ A los noventa días posteriores de su publicación. atento al artículo transitorio del decreto respectivo, cuyo contenido es el siguiente: “*Único. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días posteriores de su publicación en el periódico oficial ‘El Estado de Jalisco’.*”

²¹ Registro digital 169017, Tribunal Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, página 587, cuyo texto es el siguiente: “*Si se tiene en cuenta, por un lado, que el Máximo Tribunal del país cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.” y, por otro, que acorde con el segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”, es indudable que*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

74. Por lo anterior, resulta improcedente lo planteado por la accionante, Procuraduría General de la República, en cuanto solicita la reviviscencia de la porción normativa relativa a la inhabilitación para contratar con la administración pública, que existía antes de la reforma aquí controvertida, en la cual se señalaba como sanción la inhabilitación para contratar con la administración pública hasta por el lapso de seis años; al estimar que con ello se permitiría la individualización de la pena.
75. Ya que este Tribunal Pleno determina que en el caso no es jurídicamente viable la reviviscencia²², pues la invalidez en las porciones normativas analizadas no genera un vacío normativo que impida el inicio o continuación de un procedimiento o proceso, o bien del ejercicio de un derecho por parte de los sujetos inculcados en

este Alto Tribunal está en condiciones de dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, las cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.”

²² Registro digital 170878, Jurisprudencia P./J. 86/2017, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 778, de rubro y texto siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.”

ellos, de manera que se vuelva necesario restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas.

76. Aquellas circunstancias no se actualizan en el caso porque las porciones normativas se refieren a un precepto legal que prevé un tipo penal y sus sanciones respectivas, por ello no resulta aplicable el criterio invocado por la accionante.²³
77. Atender a lo solicitado por el accionante impediría que la invalidez de las porciones normativas surta efectos retroactivos en términos de las disposiciones referidas y atento a los principios que rigen a la materia penal, porque uno de esos principios obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito.

²³ Se trata de la acción de inconstitucionalidad 19/2011, resuelta por este Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil once, en cuanto al fondo y la reviviscencia del texto anterior al impugnado, por mayoría de diez votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Zaldívar Lelo de Larrea, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, con reservas sujetas a la revisión del engrose; Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El Señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En ese asunto se determinó que el artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro, por vulneración al principio de no retroactividad, así como en lo que se consideró también una violación al principio de seguridad o certeza jurídica, al prever la revocación de la libertad bajo caución cuando con posterioridad el delito por el que se encuentra procesado el imputado, sea considerado grave. Sin embargo, ante el vacío normativo que se generaría frente a la invalidez decretada se decretó precedente restablecer la vigencia de la porción normativa anterior a la reforma controvertida, como se advierte de la transcripción de la parte relativa: *“No obstante, ante el vacío normativo que se generaría frente a la invalidez decretada, lo procedente es restablecer la vigencia del artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro, anterior a la reforma contenida en ‘Ley que reforma diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro’, publicada en el Periódico Oficial Local el veinticinco de febrero de dos mil once, hasta en tanto se emita una nueva norma que no acuse el vicio de constitucionalidad advertido en el precepto impugnado.”*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

78. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.
79. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito, a los Juzgados de Distrito en Materia Penal y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General de Justicia de dicha entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”, así como “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor ese decreto, en atención a lo dispuesto en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que sus efectos surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con reservas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”, así como “y la inhabilitación

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presiente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la invalidez decretada al artículo 295, en sus porciones normativas “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”, así como “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de ese decreto, a saber, a los noventa días posteriores de su publicación en dicho periódico oficial, 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,

Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) ordenar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2017
Y SU ACUMULADA 156/2017**

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

AGU