

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández y César Balcázar Bonilla, así como a Diana González Gómez, Giovanna Gómez Oropeza y Jesús Eduardo Villar Román; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

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

I. Nombre y firma del promovente:

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

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Jalisco.

B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

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

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 mediante el Decreto número 26493/LXI/17, por el que se reformó el Código Penal para el Estado de Jalisco, el día 11 de noviembre de 2017, cuyo texto es el 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.”

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículo 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad
- Principio de proporcionalidad de las penas
- Prohibición de penas inusitadas

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad 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 mediante el Decreto número 26493/LXI/17, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el día 11 de noviembre de 2017.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el día 11 de noviembre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo 12 de noviembre de 2017 al lunes 11 de diciembre de 2017. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)*

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

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

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

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

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

IX. Introducción.

El día 11 de noviembre de 2017, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el Decreto número 26493/LXI/17, por el que se reformaron diversos artículos del Código Penal local, con el objeto de tipificar y aumentar las penas de los distintos delitos contra el medio ambiente que contempla dicho ordenamiento jurídico.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace un reconocimiento al Congreso del Estado de Jalisco por su labor legislativa en pro de la protección al medio ambiente, al regular las conductas que perjudican a la diversidad biológica del Estado, constituyendo uno de sus compromisos con la sociedad, atender los fenómenos delictivos que afecten los recursos naturales de la Entidad.

Resulta evidente que en la actualidad, las conductas delictivas que perjudican al medio ambiente, cada vez ocasionan más daños, y la recuperación del mismo resulta más y más compleja, poniendo en riesgo la sustentabilidad de las futuras generaciones. Es así que el Estado se encuentra obligado a tomar las medidas adecuadas a efecto de garantizar la salvaguarda del medio ambiente. En es sentido, la autoridad estatal debe establecer sanciones adecuadas a las conductas que perjudiquen el ecosistema. Sin embargo, la sanción de las conductas que afectan al medio ambiente no debe hacerse pasando por alto los principios y derechos humanos consagrados en nuestra Norma Suprema, como sucede con la norma que se impugna.

En esta tesitura, el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco señala que las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los delitos contra el medio ambiente descritos en ese ordenamiento, serán acreedores de la pena de uno a tres años de prisión, multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, según la gravedad del daño causado al medio ambiente y **la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública**; es esta última sanción la que, a consideración de este Organismo Autónomo, resulta violatoria de los principios de proporcionalidad de las penas y de legalidad, así como del derecho de seguridad jurídica,

consagrados en los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, en virtud de ser una sanción fija y excesiva que no establece un rango de mínimos y máximos para la graduación de la pena, y que por lo tanto no puede ser individualizada de manera adecuada por el operador jurídico, en cada caso concreto.

En esta medida, la actual impugnación tiene la intención de que el legislador local establezca las sanciones que considere pertinentes para los delitos contra el medio ambiente, pero con pleno respeto de los principios y derechos humanos consagrados por el marco Constitucional, sostener la validez de la sanción prevista en la norma, propiciaría la aplicación de penas desproporcionadas e inflexibles que adquieren el carácter de inusitadas, en clara contradicción con los principios y derechos constitucionales.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. (...)”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en

forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (...)”

“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. (...)*”

B. Internacional.

Convención Americana de Derechos Humanos

“Artículo 9. *Principio de Legalidad y de Retroactividad*
Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 295 en la porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública” del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción la inhabilitación de manera definitiva para contratar con la administración pública a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algún delito que lesione al medio ambiente, constituye una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad del ilícito, y que no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de la pena y por lo tanto vulnera el derecho a la seguridad jurídica, los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal,

proporcionalidad en las penas, así como la prohibición de penas inusitadas.

Los principios de legalidad y certeza jurídica, se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación del Estado y así defender sus derechos. En ese sentido, conviene precisar que todo el actuar del Estado se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Uno de los medios a través del cual, el Estado hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad. No obstante, dicha facultad, se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Ahora bien, el diverso principio de proporcionalidad de las penas, consagrado en el artículo 22 de nuestra Norma Fundamental se traduce como el establecimiento de sanciones racionales razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor y las agravantes y atenuantes previstas en el sistema jurídico.

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

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

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el

*tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas **inusitadas** y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)***”

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

En oposición a lo anterior, el legislador local del Estado de Jalisco, dispuso en el artículo 295 de su Código Penal, como sanción a la conducta típica y antijurídica, consistente en promover, subsidiar o dirigir algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en el propio ordenamiento penal, la sanción consistente en la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública.

Lo anterior, se constituye como una pena desproporcionada, excesiva, invariable e inflexible, por no establecer límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que al momento de aplicarse, el juzgador se encuentre imposibilitado para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, entre otros.

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

Si bien es cierto que, el legislador, tiene libertad configurativa para diseñar su política criminal, al elegir los bienes jurídicos tutelados, las conductas típicas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales, también lo es que dicha

libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y no contravención de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; resultando evidente que el Congreso del Estado de Jalisco no respeto tales principios.

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

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

Ahora bien, el principio de proporcionalidad de la pena, constriñe al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda a la gravedad del ilícito, lo cual, se determina de acuerdo a lo siguiente:

1. Naturaleza del delito cometido.
2. Bien jurídico protegido.
3. Daño causado.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero 2011, materia penal-constitucional, pág. 340, del texto y rubro siguientes:

“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY. El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito. Lo anterior, permitirá que en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados”

Es así que la magnitud de la pena de inhabilitación, debe necesariamente corresponderse con la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona, para que esté en proporción con el daño causado, condiciones que no

se actualizan en la porción normativa del precepto que se estima inconstitucional, en virtud de que la misma impone una sanción fija e invariable, aplicable a todos los casos, y por tanto resulta excesiva, lo que da lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un mínimo y un máximo para su aplicación.

En esta tesitura, se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de penas graduables que permitan al juzgador tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de penas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas. Lo contrario, tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar el ilícito tomando en consideración la gravedad del delito y el grado de culpabilidad, para imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la pena dentro de un mínimo y un máximo.

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

Al respecto la Corte Interamericana de derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de las mismas debe ser estrictamente observado y revisado.¹

¹ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados Sentencia de 24 de septiembre de 2009, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

En ese sentido, la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la Administración Pública, a la persona que promueva, subsidie o dirija algún delito contra el medio ambiente, resulta además contrario al artículo 14 constitucional, que consagra las formalidades esenciales del procedimiento penal. Al respecto, conviene precisar que las reglas para la imposición de las penas es una de las formalidades esenciales del procedimiento, de conformidad con lo establecido tanto en el Código Penal local como en el Código Nacional de Procedimientos Penales², al prever que los jueces y tribunales deben establecer las sanciones establecidas para cada delito, dentro de los límites fijados por la ley, teniendo en cuenta en cada caso sometido a su consideración:

- La gravedad de la conducta típica y antijurídica.
- El grado de culpabilidad del sentenciado

En congruencia con lo anterior, para la determinación de la gravedad de la conducta, se debe tomar en cuenta:

- El valor del bien jurídico y su grado de afectación,
- La naturaleza dolosa o culposa de la conducta
- Los medios empleados
- Las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho
- La forma de intervención del sentenciado.

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

Por lo anterior, la sanción de inhabilitación definitiva, al ser una sanción fija e invariable que no contiene un límite mínimo y un máximo de aplicación, impide que el juzgador individualice la pena conforme a lo dispuesto en los artículos

² Artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

mencionados del código penal local, y por tanto resulta violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal.

Sobre este punto se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia: 1a./J. 42/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del Tomo XXX, Julio de 2009, página 218, que enseguida se cita:

“INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación estricta (propia de la materia penal) de los citados artículos del Código Penal del Estado de México (vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 2 de enero de 2006), en la parte que contienen **la pena de inhabilitación por veinte años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, se concluye que prevén una sanción penal fija y excesiva y, por tanto, violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** en tanto que al señalar las penas correspondientes por las conductas antijurídicas que describen, además de las privativas de libertad y pecuniaria, establecen la pena de inhabilitación del servidor público que hubiere cometido el delito, por el término invariable e inflexible de veinte años. En efecto, **la pena de inhabilitación prevista en los aludidos preceptos legales es excesiva y, por ende, inconstitucional, porque no señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice; y especialmente porque no permiten establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.** Además, al estar configurada dicha pena en un lapso fijo, **la inflexibilidad que**

ello supone no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que el establecimiento de un plazo fijo impide que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, 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 atribuible al sujeto activo.”

Es así que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que una sanción penal fija y excesiva resulta violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice; y especialmente porque no permiten establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor. Y por tanto la inflexibilidad que ello supone no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido.

Ahora bien, el principio de legalidad constitucional señala también que, el legislador penal, debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las relaciones penales, pues tiene prohibido actuar de forma arbitraria y en exceso del poder, razón por la cual debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al momento de configurar las normas penales, con la finalidad de que la aplicación de las penas no resulte infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad de la persona.

En este sentido, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, constituye una garantía para las personas de que las leyes estén redactadas de forma clara y suficientemente determinadas, en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; y no se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, por el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción.

En este contexto, cabe hacer mención a la Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, Julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, del rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, **al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito**; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, **la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.** Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es

imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por 13 el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.”

En el caso particular, el artículo 295, en la porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública” del Código Penal para el Estado de Jalisco no cumple con la exigencia constitucional, toda vez que, aun cuando señala la consecuencia jurídica del delito, la norma no precisa una duración mínima y máxima de la sanción al establecer la inhabilitación definitiva, lo que no otorga certeza jurídica a quien se le aplique ésta, pues no permite que el operador jurídico la individualice de manera graduada a la gravedad del ilícito, tomando en cuenta el grado de culpabilidad de la persona.

La imprecisión de la disposición al no señalar expresamente un límite mínimo y máximo de la pena, ocasiona que los destinatarios de la norma se encuentren en la incertidumbre de conocer si el operador jurídico tendrá en cuenta todos los elementos para una correcta y adecuada imposición de la misma, en virtud de que se constriñe a la autoridad sancionadora a imponer siempre la misma pena, sin importar la gravedad de la responsabilidad en que se incurrió, y tomando en consideración todos los factores necesarios para su adecuada imposición, es decir que, al señalar la norma que a todas las personas que actualicen el supuesto jurídico se les aplicará invariable e inflexiblemente la sanción

especificada, se impide el ejercicio de la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar la temporalidad de la inhabilitación.

Por lo anterior, el legislador debe establecer en la norma penal una sanción con un límite mínimo y máximo, que permita individualizar la pena, para que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la misma y la gravedad del delito, en pleno respeto del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Es indudable que el legislador penal está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y razonabilidad, además de justificar en el proceso de creación de la ley, las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas³.

Ahora bien, del Dictamen de Decreto por el que se aprobaron las modificaciones al Código Penal para el Estado de Jalisco, se advierte que la intención del legislador de establecer la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, de las personas que promuevan, ocasionen, dirijan o subsidien delitos ambientales, como sanción en el artículo 295 del Código Penal en comento, fue con el fin de que estas personas no quebranten más las leyes y el medio ambiente.⁴

Si bien, el establecer una sanción más severa podría encontrarse justificado, al tener como finalidad que la pena sea ejemplificante y represente un factor inhibitor de la conducta, es también cierto que este aumento en la severidad de

³ Tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero 2011, materia penal- constitucional, pág. 340, del texto siguiente: **“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY”**.

⁴ Dictamen de decreto suscrito por la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que aprueba, con modificaciones, la iniciativa de ley para reformar los artículos 2090, 291, 292, 294, 295, 296 y 297 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco; páginas 6 y 7.

la pena no puede llevarse a cabo sin respetar la relación de proporcionalidad entre los fines de la sanción y su cuantía, guardando un equilibrio adecuado entre ellos.

Resulta evidente que la sanción es excesiva, en virtud de que la norma no señala las bases suficientes para que el juzgador pueda tener los elementos para su individualización, lo que no permite establecer su *quantum* en relación con la responsabilidad de la persona. El grado de responsabilidad es un elemento central para la medición de la pena y un parámetro de su limitación, pues nadie puede ser castigado más duramente de lo que le es reprochable.

Es por ello que los artículos 14 y 22 constitucionales, establecen la obligación del legislador de señalar un sistema de sanciones que permitan al juzgador individualizar suficientemente la pena que determine, a fin de que esté en posibilidad de justificar dicha sanción, atendiendo al grado de culpabilidad de la persona y tomando en consideración las circunstancias del caso concreto.

En este sentido, los artículos 55, 56 y 57 del propio Código Penal para el Estado de Jalisco, establecen algunos de los elementos que el juzgador debe considerar para esos efectos:

“Art. 55. Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiares del sentenciado y las demás señaladas en el artículo siguiente.”

“Art. 56. Para la aplicación de las sanciones penales se estará a lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Penales, y además se tendrá en cuenta:

I. La naturaleza de la acción u omisión, los medios empleados para ejecutarla, la gravedad del daño causado y el peligro corrido;

II. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones socioeconómicas. Cuando el procesado

perteneциere a algúп pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

III. Las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes o condiciones personales que estén comprobados;

IV. Los vínculos de parentesco, matrimonio, concubinato, de amistad o nacidos de otras relaciones sociales; y

V. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren la mayor o menor peligrosidad del sentenciado.

El juez de control o el tribunal deberán de tomar conocimiento directo del sujeto activo, del pasivo y de las circunstancias del hecho, en la medida requerida para cada caso y, en su caso, los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes.

En el caso en que el sujeto activo del delito sea delincuente primario y tenga, al cometer la infracción, una edad comprendida entre los dieciocho y veinte años, o mayor de sesenta y cinco, el juez de control o el tribunal podrán disminuir en un tercio las penas que correspondan, fundando y razonando debidamente su resolución.

Cuando por haber sufrido el sujeto activo consecuencias graves en su persona o su precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la imposición de una pena privativa de libertad, el juez de control o el tribunal, de oficio o a petición de parte motivando su resolución, podrán prescindir de ella o sustituirla por una medida de seguridad, para lo cual se apoyarán siempre en dictámenes de peritos.

Cuando se cometa un delito en contra de algúп miembro de la familia, el juez de control o el tribunal podrán imponer el tratamiento previsto por el delito de violencia familiar, independientemente de las penas relativas al delito.

En los delitos que por cuestiones de género sean cometidos en agravio de mujeres, se aumentará la pena privativa de la libertad en una tercera parte.”

“Art. 57. *Además de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, entre otras, se tomarán en consideración:*

I. Para agravar el grado de punibilidad del sentenciado, salvo cuando estén previstas en la ley como elementos o calificativas del delito de que se trate:

- a) Cometer el delito con el auxilio de otras personas. Particularmente si se trata de personas menores de edad o con discapacidad;*
- b) Cometer el delito con motivo de una catástrofe pública o desgracia privada que hubiera sufrido la víctima;*
- c) Haber ocasionado el delito consecuencias sociales graves o haber puesto en peligro o afectado a un grupo o sector de la población;*
- d) La utilización para la comisión del delito, por parte del sentenciado, de habilidades o conocimientos obtenidos por haber pertenecido a un cuerpo de seguridad pública o privada;*

II. Para disminuir el grado de punibilidad del sentenciado, salvo cuando hayan sido consideradas como circunstancias atenuantes del delito, entre otras, se tomarán en cuenta las siguientes:

- a) Los estudios sociológicos, económicos, psicológicos y psiquiátricos que se relacionen con la conducta del acusado y el bien jurídico dañado;*
- b) Haber tratado espontánea e inmediatamente después de cometido el delito, de disminuir sus consecuencias, prestar auxilio a la víctima, o reparar el daño causado;*
- c) Presentarse espontáneamente a las autoridades para facilitar su enjuiciamiento, salvo que esta conducta revele cinismo;*
- d) Haberse demostrado plenamente que se causó un resultado mayor al querido o aceptado;*
- e) Facilitar el enjuiciamiento, reconociendo judicialmente su autoría o participación;*

- f) Proporcionar datos verídicos para la identificación o localización de otros autores o partícipes del delito, siempre que esto no haya sido ya demostrado con pruebas o datos previamente recabados;*
- g) Haber reparado espontáneamente el daño hasta antes de la sentencia o haber intentado repararlo en su totalidad; y*
- h) Ser mayor de setenta años.”*

Si se toman en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento de que el juzgador deba determinar el *quantum* de la pena a imponer, resulta claro que, mediante un sistema de imposición de sanciones en un tiempo o plazo fijo, no se permite la individualización de la misma, toda vez que cualquiera que sea la conducta y las circunstancias del hecho, la magnitud de la penalidad será siempre, para todos los casos, de manera invariable, la misma, cerrando la posibilidad de justificarla de manera adecuada, en relación con la culpabilidad y las circunstancias en que se produjo la conducta.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al examinar el problema que se presenta cuando la legislación interna sanciona sin tomar en cuenta la gravedad de los hechos y los elementos que pueden concurrir en ellos, señalando que si una ley ordena la aplicación de una pena de manera automática y genérica, el juez de la causa no podrá considerar datos básicos para determinar el grado de culpabilidad del agente e individualizar la pena⁵, viéndose obligado a imponer mecánicamente la sanción prevista, para todas las personas responsables del delito. La Corte señaló que debe establecerse una graduación de la gravedad de los hechos, a la que corresponda una graduación en la severidad de la pena aplicable.⁶

La Corte Interamericana también ha señalado que no se puede privar al poder judicial de la responsabilidad de aplicar la pena más adecuada para un delito en particular, de conformidad con las características del mismo, así como la participación y culpabilidad del acusado, así lo precisó al resolver el caso Boyce

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros. Sentencia de 21 de junio de 2002. párrafo 103.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros. Sentencia de 21 de junio de 2002. párrafo 102.

y otros vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Párrafos 60 y 61:

*“60. El Estado alegó que el poder ejecutivo toma en cuenta aquellas circunstancias únicas del individuo y el delito, las cuales, a través de la recomendación del Consejo Privado de Barbados⁵⁷, pueden ayudar a decidir sobre la conmutación de la pena de muerte (supra párr. 20). Al respecto, la Corte considera que se debería realizar una distinción entre el derecho que tiene toda persona condenada, conforme al artículo 4.6 de la Convención, a “solicitar amnistía, el indulto o la conmutación de la pena” y el derecho reconocido en el artículo 4.2 de solicitar a un “tribunal competente” que determine si la pena de muerte es el castigo apropiado en cada caso, de conformidad con la legislación interna y la Convención Americana. Es decir, **la imposición de una pena es una función judicial**. El poder ejecutivo puede otorgar indulto o conmutar una pena ya impuesta por un tribunal competente, pero **no se puede privar al poder judicial de la responsabilidad de aplicar la pena más adecuada para un delito en particular**. En el presente caso, **el poder judicial no tuvo otra opción más que imponer la pena** de muerte a las cuatro presuntas víctimas cuando las encontraron culpables de homicidio y no se permitió una revisión judicial de la imposición de dicho castigo, **ya que éste debe ser impuesto de manera obligatoria por ley**⁵⁸.”*

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

Por lo anterior, es claro que al establecer el legislador una pena de inhabilitación por un tiempo fijo, no permite la individualización judicial de la pena, en virtud de que no importa cual haya sido la conducta o las circunstancias del hecho, el lapso de la inhabilitación será siempre el mismo, lo que la hace excesiva y desproporcional, y por lo tanto inconstitucional, pues al ser una sanción inflexible, genera que no pueda existir razonabilidad y proporción suficiente entre su imposición y la gravedad del delito, al no considerarse los elementos para su individualización como el grado de culpabilidad de la persona, la naturaleza de la acción, los medios empleados, la magnitud del daño al bien protegido.

En este sentido, el principio de legalidad en materia penal exige que sólo puedan ser impuestas las sanciones establecidas por el legislador, como garantía de certeza y seguridad jurídica; también prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata; así como impide que se sancionen conductas con base en leyes que no se encontraban vigentes al momento en que se generaron. Esos postulados constitucionales repercuten en la labor interpretativa del juez penal, que no puede crear tipos o penas novedosas, a partir de sus sentencias, sin contravenir cada uno de tales principios.

Desde esa perspectiva, la interpretación estricta (propia de la materia penal), del artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, en la parte que contemplan la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, lleva a concluir que establece una sanción fija, pues al imponer la pena correspondiente por las conductas antijurídicas que señala, además de las privativas de libertad y pecuniaria, establece la pena de inhabilitación definitiva a la persona que hubiere incurrido en la conducta descrita, por un término invariable e inflexible, resultando contraria a los derechos y principios consagrados en los artículos 14, 16 y 22 constitucionales.

Por las razones que se expresaron, la porción normativa impugnada, se traduce en una sanción absoluta, excesiva e inflexible, al no establecer un monto mínimo y uno máximo que permita graduar la pena en relación a la afectación del bien

jurídico tutelado, tomando en consideración la responsabilidad de la persona y a las circunstancias del caso, resultando violatoria del derecho a la seguridad jurídica, y a los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de proporcionalidad de las penas, y por tanto inconstitucional.

Por otra parte, se estima que resulta relevante hacer del conocimiento de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, que además de la sanción de inhabilitación impugnada en la porción normativa referida, la multa establecida en el mismo artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, tampoco se ajusta al marco constitucional, al establecer una multa fija e inflexible de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para las personas que promuevan, subsidien o dirijan alguno de los delitos contra el ambiente descritos en dicho Código, y por tanto padece del mismo vicio de inconstitucionalidad que la porción normativa impugnada, en virtud de que no permite que el juzgador pueda individualizar la multa tomando en consideración las circunstancias personales del infractor, su capacidad económica y la gravedad de la violación, es decir que la norma no establece cantidades mínimas y máximas que permitan determinar su monto según la gravedad del daño ambiental causado.

Se hace especial hincapié en que, si bien el monto de la multa aludida sigue siendo el mismo al señalado antes de la reforma al Código Penal para el Estado de Jalisco, el 11 de noviembre del presente año, la reforma hecha al artículo 295 se traduce en una modificación significativa, y por tanto en un cambio sustancial que afecta la trascendencia de todo el artículo, al reunir los dos aspectos que ese Supremo Tribunal estableció para considerar que estamos ante un nuevo acto legislativo⁷, a saber:

⁷ Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

- a. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal);
y
- b. Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

Referente al primer aspecto, la reforma al artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco cumplió con las diferentes etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 11 de noviembre de 2017, mediante el Decreto número 26493/LXI/17.

Ahora bien, por lo que hace al segundo aspecto, consistente en que la modificación debe ser sustantiva o material, se actualiza porque existen verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido y el alcance del precepto. En el caso que nos ocupa, la reforma al artículo 295 trasciende de forma transversal a toda la norma, toda vez que dicho cambio modifica el alcance de las sanciones accesorias a la pena privativa de libertad, ahí señaladas, a saber, la multa y la inhabilitación. El precepto que nos ocupa tiene por única finalidad señalar las sanciones a las personas que, promuevan, subsidien o dirijan alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese ordenamiento. De modo que es una norma punitiva.

Derivado de la reforma, se modificó el *quantum* de una de las sanciones accesorias, consistente en la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, se traduce en un cambio sustantivo, pues se afecta la trascendencia de las sanciones impuestas a las personas que cometan el delito señalado, y en virtud de que la multa señalada es una pena accesoria junto con la inhabilitación, en tal sentido, el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, deben ser estudiado en su totalidad como un nuevo acto legislativo, en términos del principio de autoridad formal de la ley y declarar, conforme a lo solicitado, la invalidez tanto de la porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública” como de la que indica “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización” del precepto impugnado, al sufrir del mismo vicio de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, del propio precepto se desprende que las sanciones deben corresponderse con la gravedad del daño ambiental causado, sin embargo, solamente la pena de prisión señala límites mínimos y máximos para su correcta individualización, por lo que ni la multa, ni la inhabilitación, las cuales son señaladas con sanciones fijas, cumplen con el principio de proporcionalidad de las penas y no es posible su adecuada aplicación, al no poder ser individualizadas tomando en consideración diversos factores. Por ello, se somete a consideración de ese Tribunal Pleno, la pertinencia de declarar la validez por extensión de la multa prevista en el mismo precepto.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante decreto 26493/LXI/17, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el día 11 de noviembre de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

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

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

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

a la seguridad jurídica y de los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de las penas.

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

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica, y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de las penas, cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza el acceso a la justicia de todas las personas. Por lo que con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para un mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las personas sean juzgadas y sancionadas con pleno respeto a los principios penales y al derecho a la seguridad jurídica, para un efectivo acceso a la justicia, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante el debido respeto en la legislación nacional penal del derecho y principios mencionados.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la expedición de normas que establecen penas desproporcionadas, absolutas e inflexibles, que no atienden a la gravedad del ilícito, sobre el pleno respeto a los derechos humanos de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad de las penas.

ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, del once de noviembre de dos mil diecisiete, que contiene el Decreto 26493/LXI/17 por el que se reforma la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 11 de diciembre de 2017.

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

RFPS