

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019  
Y SU ACUMULADA 60/2019**

**PROMOVENTES: FISCALÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIO:  
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO**

**Vo.Bo.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **doce de noviembre de dos mil veinte**.

**VISTOS**, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el diez de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Alejandro Gertz Manero**, quien se ostenta como **Fiscal General de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 144, fracción V, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa "**de inhabilitación perpetua**", reformado mediante Decreto 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de la entidad el sábado once de mayo de dos mil diecinueve,

señalando como autoridades emisora y promulgadora de la mencionada norma, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comento.

Asimismo, por oficio presentado el diez de junio ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa "**hasta la inhabilitación perpetua**" y V, en la porción normativa "**perpetua**", del Código Penal para el Estado de Jalisco; y 117, numeral 1, en la porción normativa "**y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios. Ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el once de mayo de dos mil diecinueve.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

**Código Penal para el Estado de Jalisco:**

"**Artículo 144.** Para los efectos de este título:

[...]

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer **la sanción de inhabilitación perpetua** bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo".

**Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios:**

"**Artículo 117.**

1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha

en que se emitió la sanción; **con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**".

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El Fiscal General de la República estimó violado el artículo 1, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación.

- ✦ **Vulneración al principio de trato igual ante la ley.** En esencia, considera que la fracción V del artículo 144 del Código Penal de Jalisco resulta inconstitucional toda vez que **"pretende sancionar de forma más severa a los gobernados, por encima de los empleados públicos"**, cuando, en todo caso, la regla general es la aplicación de penas más elevadas al servidor público, por la especial naturaleza de la función.

Habida cuenta que el legislador local **"no señala porqué hace esta distinción de trato entre sujetos activos"**, por lo que no existe justificación ni razonabilidad para tal diferenciación; de ahí que la norma punitiva **"no comulga con los alcances del principio de igualdad jurídica"** que consagra el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe un trato diferenciado respecto de los servidores públicos que incurran en los mismos actos de corrupción.

- ✦ Ello es así, ya que no existe igualdad en la aplicación de la norma, puesto que, en un caso concreto, por una misma conducta típica en materia de hechos de corrupción, donde hipotéticamente se dañara el mismo bien jurídico en igual proporción, *se impondría la pena en forma diferenciada*.

Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1, 14, 16 y 22 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- ✦ **Vulneración a la proscripción de penas excesivas y desproporcionales [impugnación del precepto 144, fracciones IV y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco].** En principio, estima que el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción "la inhabilitación perpetua" del servidor público, resulta inconstitucional "por ser una pena desproporcionada y excesiva".

Ello, toda vez que, si bien establece una sanción mínima cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido excedió de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, lo cierto es que "la imposibilidad perpetua de ocupar un cargo público [...] constituye una pena excesiva y desproporcionada; y por tanto, inusitada".

- ✦ En otras palabras, la inhabilitación perpetua, al no permitir a la persona volver a desempeñarse como servidor público, "es una sanción inusitada, toda vez que no corresponde con los fines que persigue la pena", pues la pena debe buscar la reinserción de la persona que ha cometido el ilícito, "lo cual no se logra con sanciones tan severas, dado que no permiten reinsertar en la sociedad a la persona".
- ✦ Por otra parte, considera que la diversa fracción V del citado precepto normativo, al prever que cuando el responsable *tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica*, "el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua", establece *una sanción fija* consistente en la inhabilitación perpetua para contratar con la administración pública local, para todos los casos en que los particulares comentan actos de corrupción, por lo que constituye "una pena desproporcionada, excesiva, inmutable e inflexible, que no permite al juzgador su individualización".

Por lo anterior, la inhabilitación perpetua, tratándose de particulares, se constituye como una pena desproporcionada, excesiva, invariable e inflexible, contraria al principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional, **"ya que no establece 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, reincidencia, entre otros.

- ✦ No es óbice a lo anterior que la norma impugnada disponga que la sanción de inhabilitación perpetua en el caso de particulares se *impondrá bajo los términos establecidos en la fracción IV del mismo artículo*, la cual señala en sus incisos a) y b) la gradación de la sanción de inhabilitación.

Ello, pues si bien podría llegar a interpretarse que la inhabilitación para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, incluso en el caso de particulares, se realizará conforme a la gradación referida, **"lo cierto es que la fracción V impugnada es clara en disponer que cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**. Es por ello, que la inhabilitación perpetua, resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, por ser una sanción excesiva, desproporcionada y, por tanto, inusitada.

- ✦ **Invasión a la esfera competencial del legislador federal [impugnación del precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios]**. Una vez precisado lo anterior, la Comisión accionante estima que el precepto administrativo impugnado resulta inconstitucional, al establecer como pena administrativa la **"la inhabilitación perpetua"**

del servidor público.

Se dice lo anterior ya que establece "**parámetros diferenciados, para la sanción de las faltas administrativas, a los establecidos por la Ley General de la materia**", lo que genera incertidumbre para los operadores jurídicos y los destinatarios de la norma sobre las disposiciones que deben aplicarse al momento de sancionar de dichas faltas.

- ✦ En efecto, la disposición impugnada "**distorsiona el Sistema Nacional Anticorrupción**", previsto en el texto constitucional y desarrollado entre otros ordenamientos, en "**la Ley General de Responsabilidades Administrativas**". Ello, toda vez que el artículo 73, fracción XXIX-V, "**establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas graves**".

Habida cuenta que en el artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevé que la sanción por faltas administrativas que se determine *para los particulares* consistente en la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, "**será de carácter temporal**", por un periodo que no será menor de tres meses "**ni mayor de ocho años**", tratándose de personas físicas, y de tres meses "**a diez años**", en el supuesto de personas morales.

- ✦ Contrario a lo anterior, la disposición impugnada establece la posibilidad de "**inhabilitación perpetua**", lo que genera parámetros diferenciados a los determinados por la Ley General de la materia.

### **TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad.**

Mediante proveídos de once de junio de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de

inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **59/2019** -Fiscalía General de la República- y **60/2019** -Comisión Nacional de los Derechos Humanos-, decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado y, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de catorce de junio de dos mil diecinueve el Ministro instructor requirió al promovente de la acción de inconstitucionalidad **59/2019**, para que en el plazo de tres días hábiles presentara en copia certificada la documentación que lo acredite como Fiscal General de la República, apercibido que, de no cumplir con ello, se le impondría una multa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles. En el mismo proveído, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **60/2019**, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes.

Mediante proveído de dos de julio de dos mil diecinueve se tuvo por desahogado el requerimiento hecho al Fiscal General de la República y se le reconoció la personalidad que ostenta como promovente de la Acción de Inconstitucionalidad **59/2019**, y se admitió a trámite.

**CUARTO. Informe de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

**El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representado por su Mesa Directiva, señaló:**

- ✦ En principio, considera que los actos de corrupción han sido incrementados en el Estado de Jalisco, generando

consecuencias que inciden en el bien común de la sociedad, convirtiéndose entonces en una conducta que necesita de la implementación de medidas que no sólo prevengan su aplicación, sino también que sancione a quienes participen en dichos actos de corrupción.

Así, el objetivo o fin inmediato del legislador de Jalisco al establecer la cuantía de inhabilitación perpetua, no es otro que instrumentar una determinada política criminal. Como resultado de la legitimidad democrática con la que posee tal poder legislativo, cuenta con un amplio margen de apreciación para establecer el contenido de las normas penales de sanción.

- ✦ También, resulta oportuno mencionar que, con la inhabilitación perpetua o vitalicia a los servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, no se violenta la proporcionalidad establecida en el artículo 22 constitucional, *ya que los delitos de corrupción impactan de manera directa bienes jurídicos tutelados de primer orden y que de los delitos de corrupción se pueden derivar problemas más graves como la inseguridad y la falta de recursos en el Estado y los Municipios para proporcionar servicios públicos de salud, educación, transportes, parques y jardines y su equipamiento, entre muchos otros.*
- ✦ Habida cuenta que la pena e inhabilitación perpetua o de por vida para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, *no es inusitada ni trascendental, dado que lo que proscribe el artículo 22 constitucional al respecto, es el contenido mismo de la pena, esto es, que se convierta en una práctica inhumana, como en forma ejemplificativa lo destaca el propio precepto al prohibir las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, así como que sean trascendentales, esto es, que afecten a la familia del delincuente.*

Lo anterior es así, *ya que de haber sido la intención del Constituyente establecer un límite en la duración de las penas de inhabilitación para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participarán en delitos de corrupción, así lo hubiera asentado*, pero no lo hizo, sino que dejó al legislador ordinario determinar cuáles son las conductas delictivas y la penalidad que debe corresponderle a cada una de ellas.

- ✦ Por otra parte, la pena de inhabilitación perpetua para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, no es excesiva, ya que el calificativo de pena "excesiva" está circunscrita por el multicitado artículo 22 constitucional a la de multa, como aquellas que son prohibidas, *por lo tanto no cabe aceptar por extensión que también debe incluirse a la pena de inhabilitación perpetua o de por vida para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción*, pues ha de entenderse que en este supuesto lo 'excesivo' no se refiere a la duración propia de la inhabilitación, sino a que no se encuentre acorde con la gravedad de la conducta delictiva, *esto es, que la sanción exceda desproporcionalmente al hecho delictuoso*.
- ✦ Aunado a lo anterior, estima la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la Ley y Sistema local atinentes, *no han sido suficientes para inhibir y erradicar la corrupción en Jalisco y esto se ha convertido en un impedimento para el crecimiento económico y evita la consolidación del sector productivo*. Su impacto negativo a la desconfianza ciudadana en las instituciones, ya que también deteriora el tejido social, aumenta las desigualdades y tiene un gran impacto en las finanzas públicas.

Máxime que la pena de inhabilitación perpetua para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos

de corrupción, encuentra fundamento en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

- ✦ Por tanto, la ejecución de la sanción de inhabilitación perpetua para las personas físicas o jurídicas que cometan actos de corrupción tiende fundamentalmente a salvaguardar los procedimientos de contratación previniendo que en casos futuros, los mismos participantes puedan infringir nuevamente el principio sustancial de honradez que rige en los procedimientos de contratación, acorde con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y evitar que se otorgue un contrato a alguna persona respecto de la cual existe sospecha sobre su falta de honradez ante la infracción cometida, dicha disposición está plenamente justificada.

El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en representación del **Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco**, señaló:

- ✦ No asiste la razón a la Comisión actora toda vez que, si la apreciación de la proporcionalidad de las penas corresponde a los órganos legislativos, es inconcuso que las estimaciones de inconstitucionalidad de la norma que formula la Comisión actora *no tienen cabida en nuestro sistema de Derecho*.

Cierto, el Constituyente estableció que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, y en el caso, la apreciación de los bienes jurídicos afectados corresponde, en principio, al legislador, quien no es sino la representación popular, y quienes para el caso concreto estimaron al establecer las penas reclamadas, para actos de corrupción, que éstas deben ser ejemplares para inhibir y erradicar dichas conductas que tanto lastiman a nuestra sociedad.

✦ En conclusión, si en el caso se encuentra plenamente demostrado que el legislador ponderó debidamente la proporcionalidad de la pena atendiendo al bien jurídico tutelado, es inconcuso que no existe ninguna violación al texto constitucional, sino por el contrario, la norma reclamada fue emitida acorde a nuestro marco constitucional y por ende debe reconocerse su validez.

Finalmente, resultan infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Fiscalía General de la República en contra del mismo artículo 144 del Código Penal, ya que las diferentes penalidades que establece el precepto reclamado del Código Penal para el Estado de Jalisco, guardan relación a si el sujeto activo del ilícito es o no servidor público y en su caso, el monto de lo defraudado.

**QUINTO. Cierre de Instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de diez de septiembre de dos mil diecinueve se declaró cerrada la instrucción.

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

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa "**hasta la inhabilitación perpetua**" y V, en la porción normativa "**de inhabilitación perpetua**" del Código Penal para el Estado de Jalisco, y 117, numeral 1, en la porción normativa "**y no más de 5**

años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción", de la Ley General de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos reformados mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado el 11 de mayo de 2019, en el Periódico Oficial de dicho Estado.

**SEGUNDO. Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", las cuales "podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial,

de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el domingo doce de mayo y concluyó el lunes **diez de junio del mismo año**.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **lunes diez de junio de dos mil diecinueve**, por lo que su interposición resulta oportuna.

**TERCERO. Legitimación.** La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

**1. De la Fiscalía General de la República.** La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por **Alejandro Gertz Manero**, en su carácter de **Fiscal General de la República**, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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:

[...]

i) **El Fiscal General de la República** respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones".

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 144, fracción V, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa "de inhabilitación perpetua", reformado mediante decreto número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de mayo de 2019, el **Fiscal General de la República cuenta con legitimación necesaria para hacerlo**<sup>1</sup>.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001 y P./J.92/2006:

**"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.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, 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

---

<sup>1</sup> **"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

**XIII.** Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

[...]".

inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna"<sup>2</sup>.

**"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal"<sup>3</sup>.

## **2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno de los Senadores de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>4</sup>, el Presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida Comisión y para **"[p]romover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal**

---

<sup>2</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823.

<sup>3</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV. Julio de 2006. Tesis: P./J. 92/2006. Página: 818.

<sup>4</sup> **"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..."

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".

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

**"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".**

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa "**hasta la inhabilitación perpetua**" y V, en la porción normativa "**perpetua**", del Código Penal para el Estado de Jalisco; y 117, numeral 1, en la porción normativa "**y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

**"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal"<sup>5</sup>.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

**QUINTO. Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar:

- (1) Si el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, *resulta contrario a la prohibición de penas excesivas y desproporcionales, así como al principio de igualdad jurídica; y*
- (2) Si el artículo 117, numeral 1, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, *viola el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional, al establecer penas diferenciadas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

**1. Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada.** En primer término, es menester examinar si el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, *establece penas excesivas* en detrimento del precepto 22 de la Constitución Federal.

Como se ha expuesto en el presente fallo, la Comisión demandante considera que el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción *la*

---

<sup>5</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página: 1513.

*inhabilitación perpetua del servidor público, impone una pena desproporcionada y excesiva.*

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta **fundado** tal concepto de invalidez y, para establecer las razones de ello, es oportuno tener en cuenta el contenido de la porción normativa impugnada:

"**Artículo 144.** Para los efectos de este título:

[...]

**IV.** A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, **independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público** y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, **de acuerdo a los siguientes criterios:**

[...]

**b)** Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito **exceda el límite señalado en el inciso anterior** [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], **se aplicará la inhabilitación** (sic) será desde los treinta años **hasta la inhabilitación perpetua**".

Como se aprecia del anterior enunciado normativo, el legislador local optó por establecer, *como pena adicional* a las diversas establecidas en el Título Séptimo -referente al catálogo de los "Delitos por hechos de corrupción"- del propio Código Penal para el Estado de Jalisco, **la inhabilitación de los servidores públicos, misma que podrá ser impuesta desde los treinta años hasta en forma perpetua.** Es decir, en el presente caso la sanción impugnada no atiende a la comisión específica de algún tipo delictivo, *sino que es una pena de naturaleza adicional o accesoria a las diversas impuestas por alguno de los delitos por hechos de corrupción.*

En otras palabras, la inhabilitación perpetua para el servidor público en tal entidad federativa, no atiende a la comisión de un

determinado tipo penal, *sino que se traduce en una pena genérica que deberá de imponerse en el caso de que se cometa cualesquiera de los delitos previstos por los preceptos 145 a 154 del referido Código Penal*, esto es: **(I)** ejercicio indebido y abandono del servicio público; **(II)** abuso de autoridad; **(III)** cohecho; **(IV)** peculado; **(V)** concusión; **(VI)** delitos los cometidos en la custodia o guarda de documentos; **(VII)** uso ilícito de atribuciones y facultades; **(VIII)** enriquecimiento ilícito; y **(IX)** delitos cometidos en la administración pública y en otros ramos del poder público. Ello, siempre y cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito de que se trate, *exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*.

Ahora, para determinar si dicha sanción resulta apegada al principio de proporcionalidad de la pena, fuerza es verificar que **exista una relación razonable entre el bien jurídico protegido por el tipo penal y la pena prevista**. Por ello, se debe verificar que la decisión legislativa **permita ser explicada racionalmente a la luz de su propio interés en la protección del bien jurídico en cuestión**.

En otras palabras, si bien el legislador, en materia penal, tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, lo cierto es que, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, **a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano**.

Por esa razón, se proceden a examinar: **(I)** *los elementos de ponderación* que se le otorgan al juzgador para fijar la pena -esto es, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, y el grado de reprochabilidad-; **(II)** *el daño al bien jurídico protegido*; **(III)** *el tipo y grado de afectaciones* que conlleva para el infractor esa sanción -cuantía de la

pena-; y **(IV)** finalmente, la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la reinserción del sentenciado<sup>6</sup>.

**1.1.1. Los elementos de ponderación que se le otorgan al juzgador para fijar la pena.** En principio, se estima necesario analizar los requisitos o exigencias normativas que deben ser atendidas por el juez penal para poder imponer la sanción impugnada, es decir, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, y el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que al resolver la contradicción de tesis **147/2008-PS**, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que una pena deviene excesiva y desproporcional, cuando los preceptos normativos respectivos **"no señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice"**; y especialmente, cuando **"no permiten establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor"**.

Además, si la sanción se encuentra configurada legislativamente "de forma fija", es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional, pues tal inflexibilidad **"no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido"**, es decir, con ello se impide que el juez tome en cuenta para su aplicación, entre otros factores, **"el daño al bien jurídico protegido [...] así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 42/2009, que se lee bajo el rubro: **"INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL**

---

<sup>6</sup> Los anteriores parámetros se derivan de la ya citada jurisprudencia P./J. 102/2008 intitulada: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA", así como de los amparos directos en revisión 2556/2011 y 5654/2016 del índice de la Primera Sala.

**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"**<sup>7</sup>.

Ahora bien, respecto a la sanción de inhabilitación perpetua del servidor público, prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, debe tenerse en cuenta que el legislador no estableció su aplicación en forma fija ni automática, sino que *previó un mínimo y un máximo punitivo*, a saber: **"desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua"**.

Asimismo, respecto a los parámetros normativos con los que cuenta el juzgador *para dilucidar y ponderar la forma de individualizar tal pena, entre tal mínimo y máximo sancionatorio previsto por el legislador*, debe tenerse en cuenta, en principio, que se establece un parámetro pecuniario que sirve de base o "piso" para la imposición sancionatoria, a saber, que **el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**.

En ese sentido, *la verificación y comprobación del monto de afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito*, no sólo se constituye como un requisito necesario para poder aplicar la pena mínima de inhabilitación referida -esto es, de treinta años-, **sino que la entidad financiera que el delito genera en perjuicio de la hacienda pública o en beneficio del servidor público, también constituye un parámetro de individualización sancionatorio que permite al juzgador graduar la pena entre esos límites mínimos y máximos**.

---

<sup>7</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Julio de 2009. Página: 218. Novena Época.

Aunado a lo anterior, este Alto Tribunal se percata de que el monto económico que genera, ya en perjuicio del Estado, ya en beneficio del infractor o de terceros, la comisión de la conducta delictiva **no es el único parámetro normativo con el que cuenta el juzgador para aplicar la sanción al caso concreto.**

Ello, pues esa determinación *atiende tanto a parámetros establecidos por el propio “subsistema penal”, como por reglas comunes o generales previstas en el citado Código Penal, para la aplicación de las sanciones en él previstas.* En efecto, por lo que hace a los restantes parámetros contenidos en el subsistema penal en el que se encuentra la sanción combatida, debe precisarse que el artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, establece lo siguiente:

**"Artículo. 144. [...]**

**II. Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza; el grado de responsabilidad del encargo; su antigüedad en el empleo; sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.** Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de servidor público de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena;

[...]

**IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público [...] de acuerdo a los siguientes criterios:**

a) Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, para sí o para diversa persona o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa persona por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior [esto

es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], **se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.**

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 145, 147, 148, 152 y 153 sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo cargo se encuentre sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas (sic) hasta en un tercio;

Cuando los delitos a los que se refiere el presente título, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad".

Por otra parte, en cuanto a los parámetros de individualización generales que debe observar el juez penal en la individualización de la pena correspondiente, debe tenerse en cuenta que los preceptos 55, 56 y 57 del citado Código Penal establecen lo siguiente:

## **APLICACIÓN DE SANCIONES**

### **CAPÍTULO I**

#### **Reglas Generales**

**"Artículo 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.**

**Artículo 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 perteneciere a algún 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".

[...]

**Artículo 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".

Como se puede apreciar de lo anterior, la inhabilitación perpetua del servidor público, como límite máximo de pena de inhabilitación previsto por el legislador, **requiere para su imposición de la observancia y ponderación de una pluralidad de elementos y parámetros que deben ser valorados por el juzgador en el caso concreto**, como lo son, entre otros, *el grado de responsabilidad del encargo; su antigüedad en el empleo; sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito; así como las atenuantes o agravantes del grado de punibilidad referidas en el propio código penal.*

Todo lo cual abona a la comprobación jurídica-racional de que la sanción impugnada no procede automáticamente ni en forma indiscriminada, *ya que su imposición debe encontrarse debidamente justificada en cada caso concreto, conforme a todos los elementos normativos que acrediten que, efectivamente, se está ante una conducta delictiva de gravedad tal, que amerite la condena máxima prevista en ley, es decir, la inhabilitación perpetua para ejercer un servicio público.*

**1.1.2. El daño al bien jurídico protegido.** En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la afectación que la conducta sancionatoria genera en el bien jurídico que la pena pretende tutelar. Para ello, resulta necesario precisar que la justificación legislativa que da origen a la inhabilitación perpetua, prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, se basa en las siguientes consideraciones.

En la exposición de motivos se estableció que, acorde a la Encuesta Nacional de Calidad e Implementación Gubernamental,

elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2017, el Estado de Jalisco *ocupa el lugar número once en la tasa de incidencia de corrupción a nivel nacional*, lo cual no sólo genera diversas afectaciones en el correcto funcionamiento del quehacer gubernamental, sino que tal data **"exhibe la ineficacia de las políticas públicas implementadas para erradicar este fenómeno [esto es, la corrupción]"**.

En lo que respecta al impacto económico de los delitos de corrupción, tales datos estadísticos dan cuenta que **"el costo total causa de la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 7,218 millones de pesos, el equivalente a 2,273 pesos por persona afectada"**.

Por otra parte, se precisó que, a los esfuerzos para combatir la corrupción, derivados del establecimiento a nivel constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción, de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco, así como a la publicación de la Ley del Sistema Anticorrupción de esa entidad, todos los cuales pretenden hacer frente a ese "cáncer social", **"de manera paralela y con la intención de comenzar con medidas de prevención y sanción que inhiban y castiguen a estos hechos, es por lo que se propone la presenta iniciativa [de reformas al Código Penal para el Estado de Jalisco y a la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios]"**.

Habida cuenta que, conforme al precepto 99 de la Constitución local, el legislador precisó que tiene **"la facultad de sancionar el delito y poder incrementar las penas y con ello hacer frente a la práctica de la corrupción que tanto lacera a la sociedad"**, pues la corrupción **"trastoca todos los ámbitos del ejercicio de gobierno, profundizando la pobreza y desigualdad social"**.

Como se aprecia de lo anterior, el establecimiento de la inhabilitación perpetua como sanción penal *tiene como finalidad combatir con mayor eficacia los actos de corrupción que se realizan en esa entidad federativa*, previniendo y castigando con mayor severidad a los servidores públicos que cometen tales conductas delictivas, ya que la corrupción no sólo genera diversas afectaciones en el correcto funcionamiento del quehacer gubernamental, *sino que apareja importantes daños económicos a la hacienda pública, en detrimento de la sociedad en general*.

Al respecto, debe recordarse que, al resolver el amparo directo en revisión **181/2011**, la Primera Sala sostuvo, en lo que interesa, que dentro del análisis de proporcionalidad es dable **"considerarse aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador"**. O dicho de otra manera, **"para determinar la gravedad de un delito también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal del legislador"**.

Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión **562/2017**, dicha Sala Constitucional precisó que, tanto la gravedad de la conducta incriminada, como la cuantía de la pena, no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, **"sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena"**.

Atento a ello, en el incremento o establecimiento de nuevas penalidades para cierta conducta delictiva, para efectos del análisis de proporcionalidad, es dable tomar en consideración la intención del legislador de desincentivar la comisión del delito, es decir, debe atenderse **"a la política criminal instrumentada por el legislador con la finalidad de erradicar estas conductas y sus consecuencias"**.

Es así, pues como resultado de su legitimidad democrática, el legislador tiene un amplio margen de apreciación para instrumentar la política criminal y establecer el contenido de las normas penales de sanción. Por tanto, el hecho de que *el legislador establezca penas más severas para un delito, como una medida para responder a un aumento en la criminalidad, constituye un indicio de la mayor gravedad de ese delito para la sociedad en su conjunto.*

Atento a lo hasta aquí expuesto, se colige que el establecimiento de la inhabilitación perpetua, como sanción complementaria a los delitos por hechos de corrupción, previstos en el Código Penal local, *atiende a razones de política criminal, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar la corrupción, lo cual se estimó necesario no sólo debido a la alta incidencia delictiva en tal entidad federativa, sino porque, conforme a los datos estadísticos apreciados por el legislador, las políticas públicas que han sido empleadas por las autoridades estatales, han sido insuficientes para desincentivar la comisión de tales conductas ilícitas.*

Ahora, como se ha explicado, tales cuestiones de política criminal, para efectos del análisis de proporcionalidad de la pena, son indicativos de que **la severidad de la inhabilitación perpetua para desempeñar alguna función pública en la referida entidad federativa, no sólo atiende a la “gravedad de la conducta delictiva”, sino también a la incidencia de los delitos por hechos de corrupción que, precisamente, el legislador local pretende desincentivar mediante la imposición de esa proscripción vitalicia para desempeñar una función pública, y en esa medida, proteger de manera eficaz el debido ejercicio del servicio público, así como el erario público, como bienes jurídicos tutelados.**

En suma, *el grado de reproche que pretende expresarse o comunicarse a la sociedad, mediante la pena de inhabilitación perpetua, tiene sustento tanto en las afectaciones que los delitos de corrupción deparan en la sociedad en su conjunto, como en razones de política criminal que pretenden, a través de la proscripción permanente para ejercer el servicio público, prevenir su comisión con mayor eficacia.*

**1.1.3. El tipo y grado de afectaciones que depara la sanción impugnada.** Una vez precisado lo anterior, debe atenderse *tanto a la temporalidad de la sanción, como al tipo de afectaciones o privaciones que la misma depara en la esfera jurídica del infractor.*

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que el legislador haya considerado el establecimiento de una pena de carácter “permanente”, “perpetua” o “vitalicia”, genera, desde luego, *ciertas sospechas sobre su contenido penal aceptable.* En otras palabras, la atemporalidad de una pena es susceptible de encontrar una especial resistencia o reproche, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad punitivo, **pues la decisión estatal de que el infractor deba resentir las privaciones o afectaciones impuestas por una sanción, sin límite temporal alguno, debe examinarse con especial “sospecha” por el juez constitucional.**

En ese sentido, a juicio de este Alto Tribunal, **la atemporalidad o permanencia de una sanción penal, genera una sospecha relevante acerca de su apego al principio de proporcionalidad punitivo. Siendo que tal sospecha es susceptible de ser reforzada o aminorada, atendiendo al tipo de libertades o bienes que son afectados por tal pena;** ya que la composición de ambos elementos es precisamente lo que permite calificar el grado de severidad de la sanción.

Al respecto, no debe inadvertirse que en el presente caso, la sanción examinada no tiene como consecuencia la privación de la libertad del infractor, **sino que establece una proscripción para ejercer un cargo público.** De tal suerte que la imposición de la pena genera **afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor,** pues de estimar el juzgador que la comisión delictiva por hechos de corrupción, en el caso concreto, es tan grave o reprochable que amerita la inhabilitación perpetua, **se impediría a la persona, en forma permanente, laborar como servidor público en el Estado de Jalisco.**

Es decir, la sanción resentida **limita en grado superlativo la libertad de la persona para poder dedicarse al empleo, profesión o actividad lícita que desee,** en tanto que, atendiendo a la comisión delictiva por hechos de corrupción de gran entidad, **le estará vedado de por vida el poder trabajar en la administración pública y en otras ramas del poder público de la referida entidad federativa.**

Asimismo, en tanto el ejercicio del servicio público no sólo es accesible mediante ciertos requisitos y valoraciones del perfil profesional o técnico de la persona, sino a través de la elección popular en procesos democráticos, es evidente que **la pena también afecta en forma absoluta el derecho de la persona a ser votada en dicha entidad federativa y, por ende, a participar en la dirección de los asuntos públicos en su carácter de representante popular en tal Estado de la República.**

En suma, la pena, por una parte, **afecta en grado predominante a la libertad de trabajo;** en tanto **excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa,** con *entera independencia, de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo.* Por otra,

**la pena impone una restricción absoluta al derecho de ser votado en dicho Estado de la República**, pues derivado de la pena, *le está vedado al infractor toda posibilidad de, siquiera, tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.*

Las anteriores restricciones y limitaciones en grado predominante tanto a la libertad de trabajo, como al derecho a ser votado, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio. Así, el grado de severidad que deparan las afectaciones generadas por la pena impugnada, en conjunción con su carácter perpetuo, permiten reforzar la sospecha de su contrariedad con el principio de proporcionalidad punitivo.**

En efecto, **la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta sumamente cuestionable en un Estado democrático y constitucional.**

**1.1.4. La viabilidad de lograr, mediante la aplicación de la pena, la reinserción del sentenciado.** Finalmente, debe tenerse en cuenta que toda sanción penal establecida en el sistema jurídico mexicano, *debe encontrarse apegada a las finalidades previstas en el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Federal*, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 18.- [...]**

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte **como medios para lograr la**

**reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**, observando los beneficios que para él prevé la ley".

Respecto al citado texto constitucional es el resultado de la reforma en materia penal de 2008, en la cual el Constituyente Permanente realizó las siguientes modificaciones: **(I)** sustituyó el vocablo "readaptación" por "reinserción"; **(II)** abandonó la locución de "delincuente" para establecer en su lugar el "sentenciado"; **(III)** incluyó el respeto de los derechos humanos, como base del sistema penitenciario; **(IV)** estableció como finalidad del sistema el "lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir"; y **(V)** adicionó el concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema.

Así, el hecho de que la Constitución Federal elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor de la ley penal es un sujeto al que puede atribuirse el adjetivo de "desadaptado", ayuda a formar la convicción de que el sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos y no de personalidades. También demuestra el abandono del término "delincuente", pues exhibe **la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un derecho penal de autor, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito**. Así, el sistema penal opera bajo el entendimiento de que el infractor de la ley penal puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito –y su previa tipificación en la ley– para que el Estado cuente con legitimidad para sancionarlo.

Para este Tribunal Pleno, la visión que abandona el concepto "readaptación" es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar. Por tanto, debemos entender las

disposiciones establecidas en los tratados internacionales citados a la luz del modelo de la reinserción social, pues esta es la interpretación progresiva y extensiva de derechos humanos –a la cual debe atenderse de conformidad con el artículo 1º constitucional–.

El texto actual del artículo 18 constitucional tiene la función preponderante de ordenar la consecución o la procuración de ciertos fines dentro del sistema penitenciario; ello, visto a la luz del artículo 1º constitucional en relación con las obligaciones de respeto y garantía, establece obligaciones para los legisladores, jueces y autoridades administrativas. Dichas autoridades están obligadas a procurar la generación de un régimen penitenciario con características tales que su principal propósito sea desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas por parte de quienes logran obtener su libertad. La procuración de tal fin **no implica que sea posible coaccionar al sujeto, haciéndolo acreedor de castigos con motivo de su rechazo a tales ofertas educativas, laborales o simplemente de formación personal.**

Así pues, la lógica del sistema se traduce en el deseo por parte del constituyente permanente de **aminorar los perjuicios que de facto suelen estar implicados con la pena privativa de la libertad y tales como la falta de oportunidades para que la persona se desarrolle adecuadamente en ese ambiente.** Se busca evitar que cuando el sentenciado recupere su libertad, continúe teniendo los mismos incentivos que antes para delinquir.

Bajo el modelo de reinserción social, las instituciones penitenciarias deben permitir garantizar al sentenciado la posibilidad de acceder a los medios de reinserción. Por otro lado, pretende que sea la lógica de la protección de los derechos humanos la que inspire y determine el funcionamiento de tales instituciones, de tal forma que

se garanticen condiciones de vida dignas en prisión. Éste es el fin constitucional al que principalmente aspira el artículo 18 constitucional

A partir de las anteriores consideraciones, resulta relevante precisar que *si bien la pena de inhabilitación perpetua no impide propiamente que, al momento de encontrarse privado de su libertad en el sistema penitenciario respectivo, el infractor tenga acceso a los medios para lograr su reinserción a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir*, entre los cuales se destaca, como indica el propio texto constitucional, *el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte*.

Lo cierto es que, una vez acabada la condena de privación de la libertad, **la sanción impugnada acompaña al sentenciado durante toda su existencia y trasciende a la posibilidad fáctica o material de que, efectivamente, aún pueda concebirse como un miembro más de la sociedad y no como un “delincuente”, “inadaptado” o como “un sujeto peligroso”**.

En efecto, en forma prácticamente decimonónica, *“se acaba el presidio, pero no la condena”*<sup>8</sup>; ya que al sentenciado **se le restringen permanentemente, ya sea en grado predominante o superlativo, sus derechos humanos a ser votado y a la libertad de trabajo, al encontrarse impedido de por vida para ejercer cualquier cargo público en la referida entidad federativa**. Esto es, la inhabilitación permanente, en última instancia, *le otorga un carácter al infractor como “ciudadano de segunda”*.

Lo anterior conculca **no sólo con los fines de reinserción social, sino con el modelo en el cual se encuentra basado, a saber, el modelo del derecho penal del acto**. En efecto, como fue precisado por la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión

---

<sup>8</sup> Hugo, Víctor. *“Los miserables”*. Ed. Alianza. Madrid. 2013. Pág. 82.

**1562/2011**, de la interpretación sistemática de los artículos 1, 14, 18, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como “derecho penal del acto” y rechaza su opuesto “derecho penal del autor”.

Así, el derecho penal del autor implica, a grandes rasgos, que al sujeto activo del delito puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, *como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley*.

Además, el derecho penal de autor asume que el Estado — actuando a través de sus órganos— está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona. En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

Así, resulta relevante tener en cuenta que en dicho precedente se asentó que, conforme al modelo del derecho penal del acto, el **"poder punitivo no puede operar con base en categorías que generen la estigmatización de la persona sentenciada"**. Esto es, la proscripción

constitucional prevista en el artículo 22, respecto a la imposición de penas "inusitadas y trascendentales", reafirma la convicción de que nuestro ordenamiento constitucional "prohíbe cualquier clase de estigmatización contra la persona que ha cometido un delito y, por supuesto, la generación de consecuencias punitivas en razón de una etiqueta a la personalidad".

Conforme a lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal colige que la pena de inhabilitación perpetua vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, **pues al permitir establecer una pena que priva al infractor, en forma significativa, del ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.**

Esa consecuencia trae aparejada la percepción de que la persona nunca "deja de ser un delincuente", que es un "inadaptado" y, por ende, "no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas", con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción, **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos**, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso", "inadecuado" o "indeseado" para poder volver a laboral al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático; todas estas razones abonan al entendimiento de que la inhabilitación perpetua, carece de un contenido penal aceptable, en tanto conlleva *un efecto estigmatizante para el infractor*.

**1.1.5. Resultado del análisis conjunto de los anteriores parámetros de la proporcionalidad de la pena.** A partir de la

valoración de todos y cada uno de los elementos ya referidos, el Pleno de este Alto Tribunal colige que **la sanción de inhabilitación perpetua se traduce en una pena excesiva y desproporcional**, pues si bien dicha sanción: **(I) atiende a razones de política criminal**, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar la corrupción, así como proteger el debido desempeño del servicio público y el debido ejercicio del erario público, como bienes jurídicos tutelados; y **(II) no se traduce en una pena fija ni inflexible**, sino que, para su imposición, requiere de la observancia y ponderación de una pluralidad de elementos y parámetros que deben ser valorados por el juzgador en cada caso concreto.

Lo cierto es que, como se ha razonado, tal pena **afecta en grado predominante a la libertad de trabajo**; en tanto excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa, con entera independencia, de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo; y asimismo, **impone una restricción superlativa al derecho de ser votado del infractor**, pues derivado de la pena, le está vedada toda posibilidad de siquiera tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.

Las anteriores restricciones y limitaciones, significativas, tanto a la libertad de trabajo, como al derecho a ser votado, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio**. Por tanto, **el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera excesiva y desproporcional**.

Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación

en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, **sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia;** resulta contraria a la proscripción estatal de que la aplicación de las penas "no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano"<sup>9</sup>.

La anterior consideración se ve reforzada si se tiene en cuenta que **su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal.** Ello, pues como se ha razonado, **permitir establecer una pena que restrinja gravemente al infractor el ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.**

Esa consecuencia, trae aparejada la percepción de que la persona *nunca "deja de ser un delincuente", que es un "inadaptado" y, por ende, "no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas"*, con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso" o "inadecuado" para poder laborar al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático.**

Conforme a las razones hasta aquí expuestas, el Pleno de esta Suprema Corte colige que la sanción impugnada **resulta contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal;** de ahí que lo

---

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 2556/2011 del índice de la Primera Sala.

procedente **es declarar su invalidez**, en los términos que serán precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

**1.2. Confrontación del principio de proporcionalidad de las penas con el contenido sancionatorio del precepto 144, fracción V, del Código Penal para el Estado de Jalisco.** La Comisión accionante estima que el precepto citado al rubro *establece una sanción fija*, consistente en la inhabilitación perpetua para contratar con la administración pública local, *para todos los casos en que los particulares comentan actos de corrupción*; por lo que se traduce en una pena desproporcionada, excesiva, inmutable e inflexible, que no permite al juzgador su individualización.

A juicio del Pleno de esta Corte Constitucional, la norma penal impugnada, en la porción normativa referida, **no establece una sanción fija** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno transcribir tal precepto normativo:

"**Artículo 144.** Para los efectos de este título:

[...]

**IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones**, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público **y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas**, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, **de acuerdo a los siguientes criterios:**

a) Será por un plazo **de uno hasta diez años** cuando no exista daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, para sí o para diversa persona o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa persona por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito **exceda el límite señalado en el inciso anterior** [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y

Actualización], se aplicará la inhabilitación (sic) será **desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.**

[...]

V. Cuando el responsable **tenga el carácter de particular**, sea persona física o jurídica, **el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua *bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo***".

Como se aprecia de la anterior cita, si bien la fracción combatida expresa que, cuando el sujeto activo del delito es un particular, el juez **"deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**, lo cierto es que ello en forma alguna implica *que se esté frente a una sanción fija e inflexible*, pues el mismo enunciado normativo aclara o acota que la aplicación de tal sanción debe realizarse **"bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"**.

En ese sentido, debe reiterarse que **la referida fracción IV, establece mínimos y máximos sancionatorios, así como las hipótesis normativas que dan lugar a su imposición.** En efecto, la escala punitiva prevista por el legislador, respecto a la sanción de inhabilitación para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, se encuentra ordenada de la manera siguiente:

	<b>CONDUCTA</b>	<b>PENA</b>
<b>1</b>	Cuando la comisión del delito no depare daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro para sí o para diversa persona  (artículo 144, fracción IV, inciso a, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Uno hasta diez años de inhabilitación</i>
<b>2</b>	Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa, persona por la comisión del delito, sea igual o menor de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización  (artículo 144, fracción IV, inciso a, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Uno hasta diez años de inhabilitación</i>
<b>3</b>	Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.	<i>Treinta años hasta la inhabilitación perpetua</i>

(artículo 144, fracción IV, inciso b, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	
---	--

De donde se deduce que la inhabilitación perpetua de las personas físicas o morales, para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, **no se puede imponer en forma automática ni indiscriminada**, pues al establecer expresamente el legislador que ello debe realizarse "**bajo los términos establecidos en la fracción IV**", implica, por una parte, **la observancia de los mínimos y máximos punitivos** previstos, respectivamente, por sus incisos a) y b), como límites inferiores y superiores de la escala de penas.

Y por otra, como ya fue referido por este Alto Tribunal, para que el juzgador pueda aplicar la pena máxima de inhabilitación perpetua, **es necesario que atienda, tanto a parámetros establecidos por el propio "subsistema penal", como a las reglas comunes o generales previstas en el citado ordenamiento penal, para la aplicación de las sanciones en él previstas**; lo que implica la observancia conjunta y armonizada de los preceptos 55, 56, 57 y 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco.

Cuestiones que acreditan, fehacientemente, **que la fracción V del precepto 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, no establece la imposición de una sanción fija**, sino que, por el contrario, la inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, *debe encontrarse debidamente justificada en cada caso, conforme a la valoración judicial de todos los elementos normativos que acrediten que, efectivamente, se está ante una conducta delictiva de gravedad tal, que amerite la imposición de la pena máxima establecida por el legislador.*

Atento a lo anterior, resulta inconcuso que la fracción combatida **no establece una sanción fija**. Sin embargo, con independencia de ello, en congruencia con lo establecido en el anterior apartado del presente fallo y en suplencia de la queja deficiente, este Tribunal Constitucional **considera que debe invalidarse esa fracción, atendiendo a que la inhabilitación perpetua referida resulta excesiva y desproporcionada, en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales.**

Lo anterior, y a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias, se deriva del hecho de que tal sanción, por una parte, **establece restricciones permanentes a los derechos humanos del infractor y, por otra, resulta contraria a las finalidades punitivas previstas por el artículo 18 de la Constitución Federal y al modelo del derecho penal del acto.**

En efecto, si bien a diferencia del supuesto previsto en el inciso b), fracción IV), del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, **la inhabilitación perpetua prevista en la fracción en análisis se proyecta hacia los particulares, lo cierto es que ello no resulta suficiente para superar los problemas de proporcionalidad ya identificados en el anterior apartado de la presente ejecutoria.**

En efecto, respecto a la pena prevista en la fracción V del numeral citado, debe decirse que ésta **genera afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor, así como a su libertad de comercio**, pues de estimar el juzgador que la comisión delictiva por hechos de corrupción, en el caso concreto, es tan grave o reprochable que amerita la inhabilitación perpetua, **se impediría al particular participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda.**

Las anteriores restricciones tanto a la libertad de trabajo, como a la libertad de comercio, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio.** Por ende, **el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera tal que no resulta coherente con el principio de proporcionalidad punitivo.**

Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo y de comercio de la persona, **sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta contraria a los límites de la proporcionalidad, es decir, a las exigencias de que el poder punitivo del Estado se ejerza en forma tal que no sea infamante, cruel, excesivo, inusitado, trascendental o contrario a la dignidad del ser humano**

Las anteriores consideraciones se ven reforzadas si se tiene en cuenta que **su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal.** Ello, pues como se ha razonado, **permitir establecer una pena que limita el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de trabajo y de comercio del infractor, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.**

Esa consecuencia trae aparejada la percepción de que la persona *nunca “deja de ser un delincuente”, que es un “inadaptado” y, por ende, “no es apto para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas”,* con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa de por vida de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto “peligroso” o “inadecuado” para poder participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda.**

Conforme a las razones hasta aquí expuestas, en tanto la referida pena resulta *excesiva*, se colige que **vulnera los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal** y, por ende, debe declararse **su invalidez**, en los términos que serán precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Al haberse arribado a la anterior conclusión, resulta innecesario examinar los conceptos de invalidez expuestos por la Fiscalía demandante que se encuentran encaminados a demostrar que el precepto 144, fracción V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, vulnera el principio de igualdad. Es así, pues al haberse decretado la invalidez de esa porción normativa, **"se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto"**.

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 37/2004, que se lee bajo el rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**<sup>10</sup>.

**2. Regularidad constitucional de la sanción administrativa impugnada.** Agotado en su totalidad el análisis de la inhabilitación perpetua, como sanción penal, se procede a examinar la regularidad de esa pena, pero ahora en el contexto del derecho administrativo sancionatorio.

---

<sup>10</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página: 863. Novena Época.

Al respecto, se recuerda que la Comisión accionante considera que el precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco, al establecer como pena administrativa "la inhabilitación perpetua" del servidor público, resulta inconstitucional toda vez *que establece una sanción diferenciada y más severa que las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, lo cual, consecuentemente, *invade el ámbito competencial otorgado al Congreso de la Unión, a virtud del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal*.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta **fundado** el concepto de invalidez acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, fue modificado el artículo 73 de la Constitución Federal, para establecer, en lo que interesa, lo siguiente:

**"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:**

**XXIV.-** Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución

[...]

**XXIX-V.** Para expedir **la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos**, sus obligaciones, **las sanciones aplicables** por los actos u omisiones en que éstos incurran **y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves** que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación".

Al resolver la controversia constitucional **76/2015**, así como las acciones de inconstitucionalidad **58/2016**, **56/2016** y **30/2016**, el Pleno de este Alto Tribunal precisó que "en los artículos transitorios de esta

reforma se establece una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia".

Esta mecánica parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, "como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional".

La emisión de estas leyes generales "se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal", así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales.

Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal, como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción "y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales", como se desprende del contenido literal del artículo séptimo transitorio de la reforma<sup>11</sup>.

De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, "sino que se opta por una

---

<sup>11</sup> Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

**mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia".**

Esto quiere decir que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional **"a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales"** a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo quinto transitorio.

Finalmente, se sostuvo que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación **"de dieciocho de julio de dos mil dieciséis"**, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, **"la Ley General de Responsabilidades Administrativas"** y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, este decreto **"entró en vigor al día siguiente de su publicación"**, tal como lo indica su artículo primero transitorio.

A partir de las anteriores consideraciones, el Pleno de este Alto Tribunal estima que el Congreso del Estado de Jalisco **carecía de competencia material para emitir la norma impugnada en la especie**, en tanto mediante ésta se pretende sancionar administrativamente a los particulares, **con una pena de inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.**

Ello, pues como se estableció en tales precedentes, la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, generado por la reforma constitucional en análisis, **conlleva a que las leyes expedidas por los Congresos locales en esa materia, se ajusten y adecuen no solamente a lo establecido**

en el artículo 73 de la Constitución Federal, sino también al contenido de las leyes generales que de ella emanen en la materia. En efecto, en la exposición de motivos<sup>12</sup> de las citadas reformas a la Norma Suprema, se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

"En razón de lo anterior, a efecto de garantizar una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar responsabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes y [...] se propuso la siguiente redacción para la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional:

[...]

Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno 'para establecer las responsabilidades administrativas'. Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, **por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general.**

De esta forma, **corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones** y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la Ley General".

Como se aprecia de la anterior cita, la reforma constitucional referida tiene como propósito garantizar "**una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos**" en materia de responsabilidades administrativas, por lo que, si bien no se les privó a las legislaturas locales de regular tal materia, lo cierto es que, desde la óptica constitucional, **sí se les exige, por una parte, adecuar sus normas a lo previsto tanto en la Constitución, como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por otra, continuar**

---

<sup>12</sup> Dictamen de 21 de abril de 2015, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

**ejerciendo su función legislativa de manera *congruente y apegada a dicha ley general.***

En el entendido de que, conforme lo consideró el Constituyente Permanente, **corresponde al Congreso de la Unión establecer las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones, por lo que, lógicamente, las normas locales en la materia, deberán adecuarse y apegarse a ese marco normativo.**

En esa tesitura, debe tenerse en cuenta que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil dieciséis, establece en su artículo 1 que tal ordenamiento legal:

**"[E]s de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación".**

En el precepto 2, fracción III, ese ordenamiento normativo especifica que, dentro del citado objeto general, tal ley tiene como finalidad establecer las "**sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto**". En el entendido que la locución "**Faltas de particulares**", conforme al artículo 3, fracción XVII, se refiere a los "**actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves**".

En ese contexto, el precepto 65 establece que las faltas de particulares "**se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta Ley**". Ahora bien, para

propósitos de la presente litis, resulta relevante precisar que, por lo que hace a las referidas faltas de particulares, la Ley General **estableció un catálogo sancionatorio en su artículo 81**, el cual prevé lo siguiente:

**"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares** por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

**I. Tratándose de personas físicas:**

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

**b) Inhabilitación temporal** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, **por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;**

c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

**II. Tratándose de personas morales:**

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

**b) Inhabilitación temporal** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, **por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;**

c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;

d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien".

Como se aprecia de lo anterior, la Ley General en la materia **no reconoce como sanción administrativa aplicable a los particulares la inhabilitación perpetua** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda. Por el contrario, **únicamente prevé la pena de inhabilitación temporal**, la cual, de hecho, conforme lo prevé la norma en cita, **podrá ser impuesta por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.**

A pesar de las anteriores bases sancionatorias establecidas por el Congreso de la Unión, en acatamiento al artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, mediante Decreto 27265/LXII/19, publicado en el periódico

oficial de la entidad el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, reformó el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, para establecer lo siguiente:

**"Artículo 117.**

**1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción".**

En esa tesitura, el legislador local, al **establecer como sanción administrativa para los particulares, la inhabilitación perpetua** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, **evidentemente transgredió la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia**, pues como se ha reiterado, el establecimiento de sanciones administrativas, debe encontrarse apegado a las bases y regulaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme lo precisa el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal. Siendo que esa norma general es clara al establecer que la comisión de faltas de particulares **"será sancionada en términos de esta Ley"**.

Lo que lógicamente proscribiera que las legislaturas estatales establezcan penas administrativas a los particulares *en forma diferenciada y contraria a las previstas en la referida Ley General*; pues tal circunstancia vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente al reformar la citada disposición constitucional, a saber, **"garantizar una efectiva homologación de las**

**conductas, sanciones y procedimientos para sancionar responsabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes".**

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe **invalidarse** el artículo 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios para los efectos precisados en el último considerando de la presente sentencia.

**SEXTO. Efectos.** En virtud de las razones expresadas anteriormente, este Tribunal concluye que **debe declararse la invalidez** del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, así como el diverso 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el once de mayo de dos mil diecinueve.

Ahora bien, los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad deberán contener: **(I)** los alcances y efectos; **(II)** la fijación precisa, en su caso, de los órganos obligados a cumplirla; **(III)** las normas generales o actos respecto de los cuales opere; y **(IV)** todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Al respecto, debe precisarse que el inciso b) de la fracción IV del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco se invalida **en su totalidad**.

Asimismo, por lo que respecta a la fracción V del citado precepto legal, se precisa que únicamente se invalida la porción normativa que prevé: **"el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"**.

La anterior declaración de invalidez **surtirá efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entraron en vigor las porciones penales impugnadas**<sup>13</sup>. Tales efectos invalidantes se producirán una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Tercer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Finalmente, por lo que respecta al precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, la invalidez decretada en la presente ejecutoria se proyecta a la porción normativa que establece: **"con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción"**.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la referida invalidez del precepto

---

<sup>13</sup> Ello, conforme al único precepto transitorio atinente a las reformas contenidas en el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el once de mayo de dos mil diecinueve, que señala: "Único.- El presente decreto entra en vigor *al día siguiente de su publicación* en el periódico oficial El Estado de Jalisco".

administrativo **surtirá todos sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.**

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve:**

**PRIMERO.** Es procedente y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa 'el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo', del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, **la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco y en los términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.**

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, **la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, tal como se**

**precisa en los considerandos quinto y sexto de esta determinación.**

**CUARTO.** 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, al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia, todos del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Tercer Circuito y a los Juzgados de Distrito en la mencionada entidad federativa.

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 las señoras Ministras y 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea,

respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado “Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada”, consistente en declarar la invalidez del artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron sólo por la invalidez de su porción normativa “hasta la inhabilitación perpetua”. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total de la fracción, González Alcántara Carrancá por la invalidez total de la fracción, Esquivel Mossa por la invalidez total de la fracción, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo por la invalidez total de la fracción, Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat por la invalidez total de la fracción y apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de la fracción, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado “Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada”, consistente en declarar la invalidez del artículo 144, fracción V, en su porción normativa “el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha

entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa “perpetua”. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo a las normas de la codificación penal combatida surtan sus efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entraron en vigor, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa por la invalidez total del precepto, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 2, denominado “Regularidad constitucional de la sanción administrativa impugnada”, consistente en declarar la

invalidez del artículo 117, en su porción normativa “con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción”, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo a la norma del ordenamiento administrativo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 las señoras Ministras y 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse 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. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRO PONENTE**

**ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**