

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 86/2016.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2016.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE
LA REPÚBLICA.**

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de junio de dos mil diecinueve emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 86/2016 promovida por la Procuradora General de la República en contra del artículo 195 bis, párrafo penúltimo, del Código Penal de Colima, adicionado mediante Decreto número 139, publicado en el periódico oficial de esa Entidad el diez de septiembre de dos mil dieciséis.

TRÁMITE

- 1. Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el siete de octubre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Arely Gómez González, Procuradora General de la República,² promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 195 bis, párrafo penúltimo, del Código Penal de Colima, que es del contenido siguiente:

“Artículo 195 BIS. Para los supuestos de abigeato calificado, se estará a lo dispuesto de la siguiente manera:

(...)

Si en los actos mencionados participa algún servidor público o empleados públicos que tengan a su cargo funciones de prevención, persecución, sanción del delito o de ejecución de penas, además de las sanciones a que se refiere este artículo, se le aumentará la pena de prisión en una mitad más, destitución definitiva e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.

(...).”

- 2. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el Gobernador, ambos del Estado de Colima.
- 3. Artículos señalados como violados.** La representación social señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, párrafo segundo, 22, párrafo primero y 116, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4. Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República adujo en lo sustancial lo siguiente:
 - Las autoridades demandadas al determinar una sanción fija de cuatro años de inhabilitación, sin prever un límite mínimo y uno máximo, impiden tanto al agente del Ministerio Público como al órgano jurisdiccional realizar una ponderación razonable respecto de la solicitud e imposición de la sanción decretada una vez que alguna persona se coloque en dicho supuesto, tomando en consideración las circunstancias particulares de cada asunto que conozcan.

¹ Fojas 1 a 20 del expediente en que se actúa.

² Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, visible a fojas 22 y 23 ídem.

- En atención al principio de proporcionalidad, el legislador debe contemplar en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición; esto, ya que aun cuando en ejercicio de la libre configuración legislativa con que cuenta para determinar el contenido de los tipos penales y sus consecuencias jurídicas, no puede inobservar los mandatos constitucionales, como en el caso lo constituye el principio de proporcionalidad.
 - De la tesis de jurisprudencia de rubro: **“INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**, se advierte que cuando algún precepto legal contiene una pena fija de inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, es violatorio de los preceptos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - La imposición de la pena fija de la norma impugnada impide que el órgano jurisdiccional al aplicarla tome en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico tutelado, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo del ilícito.
 - La sanción impugnada no respeta los principios de proporcionalidad y de certeza jurídica, en tanto que las autoridades demandadas no establecieron un límite mínimo y máximo para que tal sanción pudiera determinarse dentro de dicho margen, generando como consecuencia que todos los servidores públicos que se encuadren en ese ilícito sean sancionados con la inhabilitación por cuatro años, con independencia de las circunstancias que se generen en torno a su comisión.
 - El órgano jurisdiccional al determinar la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona a sentenciar, debe tomar en consideración las circunstancias que giraron en torno a la comisión del ilícito; sin embargo, en el caso concreto, el artículo impugnado al contemplar que los servidores o empleados públicos que se coloquen en tal supuesto serán inhabilitados por cuatro años, no permite que el tribunal de enjuiciamiento realice el ejercicio de razonabilidad al que está obligado.
 - La norma impugnada transgrede el artículo 116 constitucional, pues existe una invasión de competencias, en el entendido de que en términos del numeral 21 de la norma fundamental, la imposición de las penas, su modificación y duración son propias de la autoridad judicial.
 - En ese sentido, el accionante considera que la norma impugnada al prever una pena fija *-inhabilitación de cuatro años para desempeñar cualquier cargo público-* genera una violación al principio de división de poderes, toda vez que el hecho de que se determine una pena fija en la ley, genera un efecto por el cual el órgano legislativo termina por sustituir al órgano jurisdiccional, ya que éste, de tener por acreditada la culpabilidad del inculcado, no tendrá más opción que imponer la sanción fija.
5. **Registro y turno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil dieciséis,³ el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **86/2016**; y, por razón de turno, tocó fungir como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
 6. **Admisión.** Por auto de once de octubre de dos mil dieciséis,⁴ la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, para que rindieran sus respectivos informes.
 7. **Informe de la autoridad emisora.** El Poder Legislativo del Estado de Colima al rendir su informe sostuvo que coincidía con los conceptos de invalidez emitidos por la Procuradora General de la República, en el sentido de que la porción normativa impugnada era violatoria de los principios de proporcionalidad de la pena y seguridad jurídica en función de que, al no establecerse un mínimo y un máximo en la pena de inhabilitación, se priva a la autoridad judicial de la facultad de individualizarla y hacer una valoración pormenorizada de los hechos y condiciones particulares del sujeto activo del delito que permitan imponer una pena proporcional a la afectación del bien jurídico tutelado en cada caso que se somete a su conocimiento.

³ Foja 23 ídem.

⁴ Fojas 30 y 31 ídem.

8. **Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima en su informe no se pronunció respecto a la validez o invalidez de la norma, ya que precisó que el grado de intervención de esa autoridad se construyó a la promulgación del decreto origen del precepto impugnado.
9. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete,⁵ quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

10. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Federal.
11. **SEGUNDO. Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.
12. Efectivamente, el decreto por el que se adicionó el artículo 195 bis del Código Penal para el Estado de Colima, fue publicado en el periódico oficial de esa Entidad el sábado diez de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del domingo once de septiembre al lunes diez de octubre de dos mil dieciséis**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la citada Ley Reglamentaria.
13. En el caso, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veinte del expediente, **la demanda se presentó el viernes siete de octubre de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es oportuna la presentación de la demanda.
14. **TERCERO. Legitimación.** La demanda fue suscrita por Arely Gómez González en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República.
15. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable,⁶ el Titular de la Procuraduría General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, la funcionaria promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 195 bis, párrafo penúltimo, del Código Penal de Colima, de manera que al encontrarse ese precepto inmerso en una ley de naturaleza estatal, la actora tiene legitimación para impugnarlo.
16. Apoya esta conclusión la jurisprudencia P./J.98/2001, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE**

⁵ Foja 696 ídem.

⁶ Norma vigente en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos: **"DÉCIMO SEXTO.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III;** 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. [...]"**

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

LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.”⁷

17. **CUARTO. Procedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la promovente.
18. Resulta conveniente destacar que por Decreto número 183 del Congreso del Estado de Colima, de quince de noviembre de dos mil dieciséis,⁸ se reformó el artículo 195 bis, párrafo penúltimo, del Código Penal de Colima *-porción normativa impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad-* para establecer como elemento para individualizar la sanción de inhabilitación, un rango de dos a cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público.
19. No obstante lo anterior, no se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, pues el presente asunto es de naturaleza penal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.
20. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga *-como en la especie sucede-* este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.
21. Cobra aplicación la tesis P. IV/2014 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.”**
22. **QUINTO. Análisis de fondo.** Dentro de sus conceptos de invalidez la Procuradora General de la República aduce que el artículo 195 bis, párrafo penúltimo, del Código Penal de Colima, en la porción normativa que dispone: *“... inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos...”*, resulta inconstitucional, en virtud de que establece una pena fija de cuatro años de inhabilitación, sin prever un límite mínimo y uno máximo, lo que impiden tanto al agente del Ministerio Público como al órgano jurisdiccional realizar una ponderación razonable respecto de la solicitud e imposición de la sanción decretada una vez que alguna persona se coloque en dicho supuesto, tomando en consideración las circunstancias particulares de cada asunto que conozcan.
23. En ese tenor, considera que se invadió la esfera competencial de la autoridad judicial en cuanto a su facultad exclusiva para imponer penas.
24. Es **fundado** este argumento, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.
25. En principio, es menester precisar que el contenido del artículo impugnado es del tenor siguiente:

“Artículo 195 BIS. Para los supuestos de abigeato calificado, se estará a lo dispuesto de la siguiente manera:

(...)

Si en los actos mencionados participa algún servidor público o empleados públicos que tengan a su cargo funciones de prevención, persecución, sanción del delito o de ejecución de penas, además de las sanciones a que se refiere este artículo, se le aumentará la pena de prisión en una mitad más, destitución definitiva e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos. (...).”
26. Asimismo, debe recordarse que los numerales 14 y 22 constitucionales, prevén:

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

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, p. 823.

⁸ Fojas 218 a 220 del expediente en que se actúa.

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

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

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

(...)”

27. Sentado lo anterior y tomando en cuenta el sentido que regirá el presente asunto, es de señalar que la pena: a) es un acto coercitivo, esto es, un acto de fuerza efectiva o latente; b) es un acto privativo (de la libertad personal o de la propiedad, por ejemplo); c) debe estar prevista en una ley y ser impuesta por autoridad competente; d) es una reacción del Estado ante una determinada conducta humana considerada como dañina de bienes que la sociedad, a través de la Constitución o de la ley, considera valiosos; e) presupone y debe ser impuesta con relación a la culpabilidad del sujeto; f) debe perseguir, simultáneamente fines retributivos (se establece en función de la gravedad del delito), de prevención especial (se organiza a partir de la necesidad de resocializar al sujeto) y de prevención general (busca generar un clima de confianza jurídica en la comunidad).
28. En ese tenor, el legislador tiene un amplio margen de libertad configurativa para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado social.
29. En tal sentido, el legislador está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos fundamentales de los gobernados, estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes -*también constitucionales*- que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, entre otros).
30. Sin embargo, las facultades del legislador no son ilimitadas. La legislación penal no está exenta del control constitucional, tal como se estableció en la jurisprudencia P./J. 130/2007,⁹ sustentada por el Pleno este Alto Tribunal, del tenor siguiente:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. - *De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.”*

31. De conformidad con el principio de legalidad constitucional, el legislador debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.
32. En este aspecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado que el legislador en la materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXVI, Diciembre de 2007, Novena Época, p. 8.

sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentran el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infame, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

33. Por esa razón, el juez constitucional al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la reinserción social del sentenciado.
34. Esto permite advertir la importancia que tiene que el Poder Legislativo justifique en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, tal como se precisa en la tesis 1a. LXIX/2006,¹⁰ sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

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

35. El cumplimiento de esa relación de proporcionalidad entre los fines de la pena y su cuantía, puede cumplirse en diferente grado por parte del legislador, que es quien en primer lugar debe establecer el orden de prevalencia de tales objetivos a través de sus decisiones legislativas, siempre que guarde un equilibrio adecuado y suficiente entre ellos, que de ninguna manera implique hacer nugatorio alguno de tales fines.
36. En ese orden de ideas, la pena es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla;¹¹ especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor.
37. La culpabilidad para la medición de la pena atañe al supuesto de hecho o tipo de conexión para la medición judicial de la pena y, por tanto, al conjunto de los factores que poseen relevancia para la magnitud de la pena en el caso concreto: *nadie puede ser castigado más duramente que lo que le es*

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, Abril de 2006, Novena Época, p. 158.

¹¹ **“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.** El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.”

Jurisprudencia P.J.J. 17/2000; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, Novena Época, p. 59.

reprochable. En tal sentido, la culpabilidad del sujeto es un elemento central para la medición de la pena y el parámetro de su limitación.

38. En ese orden de ideas, las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la determinación del nivel de reproche y la eventual imposición de penas a cada caso concreto, atendiendo tanto a la magnitud del daño o puesta en peligro del bien jurídico, como a las circunstancias particulares del caso concreto.
39. Es por ello que, según lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo *-como se precisó-* al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del asunto.
40. Tomando en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento en que el juzgador determina la pena al sujeto activo, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones fijas no es factible la individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, respecto de la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.
41. Para los efectos que interesan en este caso concreto, debe subrayarse que el principio de legalidad en materia penal:
 - a) Exige que sólo puedan ser impuestas las penas establecidas por el legislador democrático, como garantía de certeza y seguridad, en función de los derechos de libertad personal y propiedad de los gobernados.
 - b) Prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
 - c) Impide que se sancionen conductas con base en leyes que no se encontraban vigentes al momento en que se generaron.
42. Esas tres directrices constitucionales inciden, desde luego, en la labor del juez penal, que no puede crear tipos criminales y/o penas novedosas, a partir de sus sentencias, sin contravenir cada uno de los principios.
43. Por las razones apuntadas, de la simple lectura del artículo 195 bis, penúltimo párrafo, del Código Penal del Estado de Colima, en la parte que contempla la pena de inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, se advierte una sanción penal fija, pues dicho precepto legal al establecer las penas correspondientes por las conductas antijurídicas que describe, además de las privativas de libertad y pecuniaria, prevé la inhabilitación del servidor público que hubiere cometido el delito por el término invariable de cuatro años.
44. Como se ha visto, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.
45. Por tanto, mediante la imposición de la pena de inhabilitación por cuatro años, el legislador *-a través de la norma impugnada-* no proporciona los elementos indispensables que hagan posible la individualización de la pena por parte de la autoridad judicial, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el tiempo de la inhabilitación del servidor público será siempre, para todos los casos, invariable, con lo que cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo el injusto penal, ya que la inflexibilidad que supone un espacio de tiempo fijo genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficientes entre la gravedad del delito cometido y su imposición.
46. En tal sentido, la pena que contempla el aludido precepto legal, relativa a la inhabilitación del servidor público, al tratarse de una sanción fija por cuatro años, es inconstitucional, porque la ley cuestionada

no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla.

47. Motivo por el cual, la pena prevista en el artículo 195 bis, penúltimo párrafo, del Código Penal del Estado de Colima, en la porción normativa relativa a la inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos, resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, al contemplar además de las sanciones privativa de libertad y pecuniaria, el término invariable de cuatro años de inhabilitación.
48. Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 31/2006 y 157/2007, las que dieron origen a las jurisprudencias P./J. 103/2008¹² y P./J. 32/2009,¹³ respectivamente, de rubro y texto:

“MULTAS PENALES FIJAS. EL ARTÍCULO 464 TER, FRACCIONES I A III, DE LA LEY GENERAL DE SALUD QUE LAS ESTABLECE, VIOLA LOS ARTÍCULOS 16 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 25 DE MAYO DE 2006).- El indicado precepto legal que describe la conducta típica antijurídica y prevé las penas pecuniarias y privativas de libertad en relación con la fabricación, adulteración, falsificación, contaminación, alteración, comercialización de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos para uso o consumo humanos, en los términos previstos en dicho ordenamiento, al establecer multas penales fijas equivalentes a 50,000 y 100,000 días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, en sus respectivos casos, viola los artículos 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque mediante el sistema de imposición de penas pecuniarias en cantidades fijas no es posible la individualización judicial de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta omitida o realizada, el monto de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo que se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta antijurídica, y porque la inflexibilidad que suponen las cantidades fijas genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficientes entre su cuantía y la gravedad del delito cometido.”.

“MULTAS FIJAS. LAS NORMAS PENALES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva, lo cual impone al legislador la obligación de que al establecer los tipos penales y las sanciones correspondientes, en concreto las multas, determine un parámetro mínimo y uno máximo que, por un lado, por sí no signifique una multa excesiva en relación con el bien jurídico tutelado y, por otro, dé margen al juzgador para considerar factores sustanciales para individualizar las sanciones, tales como la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, a fin de que esté en aptitud de imponer una menor o mayor sanción pecuniaria dependiendo de tales aspectos. Lo anterior resulta razonable si se toma en cuenta que la finalidad de toda sanción tiende a: 1) Una prevención general, dirigida a quienes no delinquieron para que no lo hagan, a través de una disuasión en la sociedad; y 2) Una prevención especial, destinada a quien delinquirió para que no reincida, de manera que sea posible alcanzar su resocialización. Así, una multa será excesiva cuando no permita al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones, así como el grado de culpabilidad del activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras. En ese sentido, el establecimiento de normas penales que contengan multas fijas que se apliquen a todos los sujetos por igual, de manera invariable e inflexible son inconstitucionales, en tanto traen como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a quienes cometan el ilícito.”.

¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Novena Época, p. 600.

¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, Abril de 2009, Novena Época, p. 1123.

49. En los mismos términos se ha pronunciado la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 147/2008, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 42/2009,¹⁴ de rubro y texto:

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

50. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 195 bis, penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, en la porción normativa que dispone: “... inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.”, en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la Entidad, esto es, el once de septiembre de dos mil dieciséis, en atención al artículo transitorio único del Decreto número 139 por el que se adicionó - entre otros- ese precepto legal.¹⁵
51. **SEXO. Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del artículo 195 bis, penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Colima, en la porción normativa que dispone: “... inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.”, surtirá efectos retroactivos al once de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto número 139 en comento, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.
52. La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.
53. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a la Fiscalía General de esa Entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 195 bis, párrafo penúltimo, en su porción normativa: “... e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.”, del Código Penal para el Estado de Colima, adicionado mediante Decreto No. 139 en el periódico

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Novena Época, p. 218.

¹⁵ “ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima.’”

oficial de dicha Entidad el diez de septiembre de dos mil dieciséis, por las razones expuestas en el quinto considerando de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el último considerando. En la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la procedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 195 BIS, párrafo penúltimo, en su porción normativa "e inhabilitación por cuatro años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos", del Código Penal para el Estado de Colima.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surta efectos retroactivos al once de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto 139 en cuestión, 3) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a la Fiscalía General de esa Entidad.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 86/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.- Rúbrica.