

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 08 de diciembre de 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 261, fracciones I, II y III, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformado mediante Decreto publicado el 08 de noviembre de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.....	6
A. Principio de proporcionalidad de las penas, prohibición de penas inusitadas y prohibición del establecimiento de multas fijas.....	7
B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas	12
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	19
A N E X O S	20



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente:

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

- A. Congreso del Estado de Puebla.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Artículo 261, fracciones I, en su porción normativa “y multa de doscientas Unidades de Medida y Actualización”, II, en su porción normativa “y multa de quinientas Unidades de Medida y Actualización”, y III, en su porción normativa “y multa quinientas (sic) Unidades de Medida y Actualización”, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 08 de noviembre de 2021, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 261.- Al responsable de un delito de abuso sexual se le impondrán:

I. Prisión de seis a diez años y multa de doscientas Unidades de Medida y Actualización, si el sujeto pasivo es mayor de catorce años y el delito se cometió sin su consentimiento o con su consentimiento viciado;

II. Si el sujeto pasivo del delito fuere persona menor de catorce años o se encontrare en otra circunstancia de desigualdad o sumisión de la víctima respecto al victimario que le impida oponer resistencia, estuviere privada de razón o de sentido, no tuviere la capacidad de comprender el significado del hecho o que por enfermedad o cualquier otra causa no pudiese oponer resistencia, se presumirá la violencia y la sanción será de seis a trece años de prisión y multa de quinientas Unidades de Medida y Actualización, se haya ejecutado el delito sin su consentimiento o con consentimiento viciado, debiéndose aumentar hasta en otro tanto igual las sanciones, si el delito fuere cometido con intervención de dos o más personas, y

III. Cuando el sujeto pasivo sea mayor de catorce años y el delito se ejecute con violencia física o moral, se impondrán al responsable de seis a trece años de prisión y multa quinientas

Unidades de Medida y Actualización, sanciones que se aumentarán hasta en otro tanto igual, si el delito fuere cometido con intervención de dos o más personas.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Principio de proporcionalidad de las penas.
- Prohibición de penas inusitadas.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 08 de noviembre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 09 de ese mes al miércoles 08 de diciembre de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,² de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

¹ “**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; (...).”

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...).”

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las porciones normativas impugnadas contenidas en las fracciones I, II y III del artículo 261 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, transgreden el principio de proporcionalidad de las penas, así como la prohibición de penas inusitadas en materia punitiva.

Lo anterior, dado que establecen multas fijas como consecuencia jurídica por la comisión del delito de abuso sexual, lo que significa que se constituyen como penas absolutas e inflexibles que no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos puedan individualizarla de manera casuística, atendiendo a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del sujeto activo.

Esta Comisión de los Derechos Humanos considera que las sanciones pecuniarias consistentes en multas fijas de 200 y 500 unidades de medida y actualización vigente (UMAS), según corresponda, al momento de la comisión de las conductas a las que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 261 de la codificación penal de Puebla, se traducen en penas desproporcionadas e inusitadas.

Ello, en virtud de que el artículo en mención, en las fracciones mencionadas, establece diversas multas fijas e inflexibles para aquellas personas que cometan el delito de abuso sexual.

A efecto de demostrar lo anterior, en un primer apartado se expone el contenido del principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de sanciones inusitadas, para finalmente exponer la vulneración a la Ley Fundamental en que incurre la norma combatida.

A. Principio de proporcionalidad de las penas, prohibición de penas inusitadas y prohibición del establecimiento de multas fijas

Uno de los principios constitucionales que debe observarse en el derecho penal es el de proporcionalidad en las penas, que se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, el cual implica una obligación para el legislador de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor y las agravantes y atenuantes previstos en el sistema jurídico.

El artículo 22 constitucional, en su primer párrafo, prohíbe la instauración de penas inusitadas y trascendentales, a la vez que mandata que todas las sanciones penales deben ser proporcionales al delito cometido. Para mayor claridad, a continuación, se transcribe dicho numeral:

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

De la literalidad de esta disposición de rango constitucional se desprende que una sanción penal no debe ser genérica, absoluta y aplicable a todos los casos, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito cometido

y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizar la pena tomando en consideración factores como la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otro que sea apto para evidenciar el grado de gravedad de la falta.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que en concordancia con el citado artículo 22 constitucional, las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha pena³.

En esa medida, ha reiterado que el establecimiento de multas fijas es inconstitucional pues al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares⁴.

Asimismo, dicho artículo constitucional prohíbe las penas inusitadas y trascendentales. En relación con lo que aquí interesa, el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que por “pena inusitada”, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad⁵.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad de las penas se erige como un límite al *ius puniendi*, es decir, en una prohibición de exceso de la injerencia del Estado al momento de establecer las penas, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Además, conviene destacar que dicha exigencia opera tanto

³ Véase: Tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, página 19, de rubro “**MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES**”; tesis de jurisprudencia 2ª./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: “**MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

⁴ *Ídem*.

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 126/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 14, de rubro: “**PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL**”.

para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

De esta manera, en lo que atañe a la labor legislativa, se traduce en una obligación para las autoridades que intervienen en la creación y modificación de las normas, de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor, así como las agravantes y atenuantes previstas en el sistema jurídico.

Por otro lado, no se soslaya que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, sin embargo, al configurar las leyes punitivas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos, los 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, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.⁶

En ese sentido, el legislador tiene la obligación de crear un marco normativo que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en concreto.

Se reitera que, en la creación de las penas y el sistema para la imposición de estas, el legislador no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios, como en la especie, 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.⁷

⁶Cfr. la tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 599, del rubro: ***“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.”***

⁷Cfr. la tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, pág. 340, enero 2011, del rubro: ***“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.”***

Ahora bien, la proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, se refiere a hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza de la conducta típica cometida, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el órgano 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 estas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito.⁸

Con base en las consideraciones anteriores, válidamente podemos afirmar que el principio de proporcionalidad de la pena constriñe al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda a la gravedad del ilícito, lo cual se determina de acuerdo con lo siguiente:

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

En otras palabras, la magnitud de la pena debe necesariamente corresponder con la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona, para que se encuentre en proporción con el daño causado.

A contrario sensu, de no actualizarse estas condiciones, estaríamos ante la presencia de sanciones fijas e invariable, aplicables a todos los casos y, por tanto, resultaría en una pena excesiva; dando lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un margen para su aplicación por parte del operador jurídico.

En esta tesitura, se insiste en que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de penas graduables que permitan al juzgador tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir, que no es factible el establecimiento de penas absolutas e invariables que imposibiliten la aplicación casuística de las mismas.

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;

⁸*Ídem*.

especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor.⁹

De acuerdo 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 asunto.¹⁰

En ese entendido, 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 reprochable 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.¹¹

En otras palabras, el establecimiento de este tipo de sanciones absolutas o fijas tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar el ilícito tomando en consideración la gravedad del delito y el grado de culpabilidad, para imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la pena dentro de un mínimo y un máximo.

En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de estas debe ser estrictamente observado y revisado.¹²

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

⁹Cfr. la Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 86/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de junio de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr.36.

¹⁰*Ibidem*, párr. 39.

¹¹ *Ibidem*, párr. 40.

¹²Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

- El valor del bien jurídico y su grado de afectación.
- La naturaleza dolosa o culposa de la conducta.
- Los medios empleados.
- Las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho.
- La forma de intervención del sentenciado.¹³

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

Finalmente, valga decir que la prohibición de penas excesivas guarda relación directa con el respeto a la dignidad e impone un límite a la facultad punitiva del Estado, de modo que se hace extensivo al legislador para que, en abstracto, propicie el respeto al principio de proporcionalidad y demás principios constitucionales que resulten aplicables.

B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas

En el presente concepto de invalidez se evidenciará la incompatibilidad de las sanciones contenidas en el artículo impugnado con el bloque de constitucionalidad de nuestro país, pues prevén multas fijas como pena aplicable por la comisión del delito de abuso sexual.

Como se dijo en el subapartado anterior, el artículo 22 de la Constitución General, en su primer párrafo, dispone que una sanción penal no debe ser absoluta y aplicable indistintamente a todos los casos, sino que, por el contrario, deberá atender a cada caso en particular, con base en el delito cometido y al bien jurídico tutelado, para que los operadores jurídicos tengan la oportunidad de individualizar la pena.

Teniendo claro el mandato constitucional, ahora debe mencionarse que el pasado 08 de noviembre del año en curso, el legislador de Puebla tuvo a bien modificar diversos artículos del Código Penal de la entidad que se refieren a tipos penales que atentan contra la integridad sexual de las personas, añadiendo que con las

¹³*Ídem.*

modificaciones al ordenamiento en comento se buscó combatir especialmente la lamentable situación de maltrato que viven niñas, niños, adolescentes y mujeres en nuestro país a causa de ese tipo de delitos.

Entre los diversos preceptos modificados, sobresale la modificación al artículo 261 de la referida Codificación, el cual tipifica el delito de abuso sexual.

A continuación, se confronta el texto previo a la reforma y el vigente para observar, con mayor detenimiento, los cambios introducidos mediante el Decreto impugnado:

Texto anterior	Texto actual
<p>Artículo 261.- Al responsable de un delito de abuso sexual se le impondrán:</p> <p>I.- Prisión de un mes a un año y multa de dos a veinte Unidades de Medida y Actualización, si el sujeto pasivo es mayor de catorce años y el delito se cometió sin su consentimiento;</p> <p>II.- Si el sujeto pasivo del delito fuere persona menor de catorce años o se encontrare en otra circunstancia de desigualdad o sumisión de la víctima respecto al victimario que le impida oponer resistencia, estuviere privada de razón o de sentido, no tuviere la capacidad de comprender el significado del hecho o que por enfermedad o cualquier otra causa no pudiese oponer resistencia, se presumirá la violencia y la sanción será de uno a cinco años de prisión y multa de veinte a doscientas Unidades de Medida y Actualización, se haya ejecutado el delito con o sin su consentimiento, debiéndose aumentar hasta en otro tanto igual las sanciones, si el delito fuere cometido con intervención de dos o más personas, y</p>	<p>Artículo 261.- Al responsable de un delito de abuso sexual se le impondrán:</p> <p>I. Prisión de seis a diez años y multa de doscientas Unidades de Medida y Actualización, si el sujeto pasivo es mayor de catorce años y el delito se cometió sin su consentimiento o con su consentimiento viciado;</p> <p>II. Si el sujeto pasivo del delito fuere persona menor de catorce años o se encontrare en otra circunstancia de desigualdad o sumisión de la víctima respecto al victimario que le impida oponer resistencia, estuviere privada de razón o de sentido, no tuviere la capacidad de comprender el significado del hecho o que por enfermedad o cualquier otra causa no pudiese oponer resistencia, se presumirá la violencia y la sanción será de seis a trece años de prisión y multa de quinientas Unidades de Medida y Actualización, se haya ejecutado el delito sin su consentimiento o con consentimiento viciado, debiéndose aumentar hasta en otro tanto igual las sanciones, si el delito fuere cometido con intervención de dos o más personas, y</p>

III.- Cuando el sujeto pasivo sea mayor de catorce años y el delito se ejecute con violencia física o moral, se impondrán al responsable de seis meses a cuatro años de prisión y **multa de diez a cien Unidades de Medida y Actualización**, sanciones que se aumentarán hasta en otro tanto igual, si el delito fuere cometido con intervención de dos o más personas.

III. Cuando el sujeto pasivo sea mayor de catorce años y el delito se ejecute con violencia física o moral, se impondrán al responsable de seis a trece años de prisión y **multa quinientas (sic) Unidades de Medida y Actualización**, sanciones que se aumentarán hasta en otro tanto igual, si el delito fuere cometido con intervención de dos o más personas.

Como puede desprenderse del cuadro antepuesto, fue voluntad del legislador poblano modificar la punibilidad del delito de abuso sexual, pues en términos generales se aumentó la pena privativa de libertad, así como las sanciones pecuniarias a imponerse por la comisión de la conducta reprochable.

Sin embargo, el Congreso de la entidad no fue cuidadoso en respetar los principios constitucionales que, como ya se mencionó, rigen la creación de normas penales.

Ello, pues de la confrontación entre los textos previo y posterior a la reforma, se advierte que anteriormente sí se contemplaba un monto mínimo y máximo para que el juzgador graduara la multa respectiva, lo cual no acontece con el texto vigente del artículo 261 del Código punitivo local, ya que se establecieron multas fijas de 200 y 500 veces la UMA, según corresponda.

En otras palabras, esta Comisión Nacional estima que al reformar la disposición – en lo que atañe a la multa pecuniaria– el legislador local estatuyó una sanción inflexible que no le permite al operador jurídico individualizarla en cada caso concreto, en contravención directa al artículo 22 de la Constitución Federal.

En efecto, las porciones normativas se constituyen como penas invariables, por no establecer límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, al momento de la configuración del tipo penal, el juzgador se encuentre imposibilitado para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, entre otros elementos a considerar para la imposición de la consecuencia normativa.

Así, el *quantum* de la multa que corresponda –según las hipótesis contenidas en el artículo 261 del Código– no corresponde a la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona toda vez siempre será exigible, además de la pena de prisión que le corresponda, las cantidades siguientes:

- 200 UMAS, cuando el sujeto pasivo sea mayor de 14 años y el delito se cometió sin su consentimiento o con su consentimiento viciado (fracción I);
- 500 UMAS, si el sujeto pasivo fuere persona menor de catorce años o se encontrare en otra circunstancia de desigualdad o sumisión de la víctima respecto al victimario que le impida oponer resistencia, estuviere privada de razón o de sentido, no tuviere la capacidad de comprender el significado del hecho o que por enfermedad o cualquier otra causa no pudiere oponer resistencia, casos en los que se presumirá la violencia (fracción II); y
- 500 UMAS cuando el sujeto pasivo sea mayor de catorce años y el delito se ejecute con violencia física o moral (fracción III).

Por tanto, las previsiones normativas develan que indudablemente estamos ante sanciones fijas e invariables, aplicables a todos los casos en los que la conducta de que trate se ajusta a alguna de las hipótesis normativas enunciadas y, por ende, esto las torna excesivas y da lugar a que se consideren como penas inusitadas.

Es así que las multas fijas previstas en las disposiciones impugnadas no permiten a la autoridad jurisdiccional individualizarlas de manera adecuada, es decir que, al no señalar una cantidad mínima y una máxima para su aplicación, impide realizar una valoración de los diversos factores que permitan determinar su *quantum* tomando en consideración las particularidades del caso, de ahí que se sostenga que transgreden directamente el principio de proporcionalidad de las penas consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este punto resulta pertinente traer a colación que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2019¹⁴, señaló que no todas las multas fijas resultan inconstitucionales, es decir, tratándose de conductas totalmente objetivas y que no son impuestas en un procedimiento seguido en forma de juicio, es admisible

¹⁴ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de octubre de 2019.

que las sanciones pecuniarias previstas no establezcan montos mínimos y máximos para su individualización.

A contrario sensu, respecto de las sanciones o multas que sean aplicadas en un juicio, las normas que las señalan deben, necesariamente, establecer montos mínimos y máximos para su individualización.

En el caso, se estima que se surte el último de los supuestos anotados, pues la norma impugnada se refiere a la imposición de una pena por la comisión de un delito, por lo que es evidente que será aplicada en el proceso respectivo por la autoridad jurisdiccional correspondiente. Esto, pues las reglas para la imposición de las penas constituyen una de las facultades esenciales del procedimiento, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁵, que establece que los jueces y tribunales deben estar en posibilidad de decretar las sanciones que señalan para cada delito, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta típica y el grado de culpabilidad del sentenciado.

En congruencia con lo anterior, para la determinación de la gravedad de la conducta se debe considerar y valorar:

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

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

Por lo anterior, las multas de 200 y 500 UMAS correspondientes al delito de abuso sexual tipificado en el artículo 261 de la codificación penal poblana, al ser multas fijas e invariables que no prevén un límite mínimo y un máximo de aplicación,

¹⁵ Artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

impiden que el juzgador individualice la pena y, por consiguiente, resultan violatorias de los artículos 14 y 22 de la Constitución General.

Ese Alto Tribunal, en diversos precedentes, ha determinado que las normas que establezcan penas que no señalen las bases suficientes para que la autoridad judicial las individualice al caso concreto son inconstitucionales; específicamente porque no permite establecer su determinación en relación con la responsabilidad del infractor.¹⁶

Debe hacerse notar que normas como en la especie, al estar configuradas las multas de forma fija, provoca su inflexibilidad, lo que impide que exista proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que el establecimiento del monto invariable impide que para su aplicación judicial se valoren, 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.

Por ello, es indudable que el legislador al crear las normas penales está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y el sistema de aplicación de las mismas.¹⁷

En esa línea, del análisis del artículo 261 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, es inconcuso que las sanciones correspondientes a las multas de 200 y 500 UMAS, según corresponda, se erigen como multas fijas e invariables,

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 1ª./J. 42/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del Tomo XXX, julio de 2009, página 218, del 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 MÍNIMOS Y MÁXIMOS 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”***.

Igualmente véanse la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, en sesión del 17 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁷ Tesis 1ª./J. 114/2020, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero 2011, materia penal-constitucional, pág. 340, del texto siguiente: ***“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY”***.

contrarias al principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de penas inusitadas, pues no precisan los elementos suficientes para que el juzgador pueda individualizarlas, lo que no permite establecer su *quantum* en relación con la responsabilidad de la persona. Además, el grado de responsabilidad es un elemento central para la medición de la pena y un parámetro de su limitación, pues nadie puede ser castigado más duramente de lo que le es reprochable.

Es por ello que las multas inflexibles de 200 y 500 UMAS, según se trate, resultan contrarias a los artículos 14 y 22 constitucionales, por ser sanciones excesivas, desproporcionales e inusitadas, pues el legislador local omitió señalar un sistema de sanciones que permitan al juzgador individualizar suficientemente la pena que determine, a fin de que esté en posibilidad de justificar dicha sanción, atendiendo al grado de culpabilidad de la persona y tomando en consideración las circunstancias del caso concreto.

Ahora bien, si se toma en cuenta la multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento de que el juzgador deba determinar el *quantum* de la pena a imponer, resulta claro que las porciones normativas no permiten la individualización de las mismas en atención a ellos, toda vez que necesariamente a todas las personas que comentan la conducta a las que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 261 del Código, les será impuesta la multa fija que estatuyen según sea el caso.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de estas debe ser estrictamente observado y revisado¹⁸.

En ese sentido el Tribunal Regional se ha pronunciado, al examinar el problema que se presenta cuando la legislación interna sanciona sin tomar en cuenta la gravedad de los hechos y los elementos que pueden concurrir en ellos, señalando que si una ley ordena la aplicación de una pena de manera automática y genérica, el juez de la causa no podrá considerar datos básicos para determinar el grado de culpabilidad

¹⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

del agente e individualizar la pena¹⁹, viéndose obligado a imponer mecánicamente la sanción prevista, para todas las personas responsables del delito.

Adicionalmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 208/2020²⁰, declaró la invalidez de una norma penal que preveía una multa fija a imponerse por la comisión de un delito, al razonar que efectivamente, ese tipo de disposiciones son inconstitucionales dado que no establecen un parámetro entre un mínimo y el máximo para su individualización, por lo que no existe proporción entre su imposición y la gravedad del delito cometido, al no considerarse los elementos que la autoridad judicial debe tomar en cuenta para individualizarla, resultando desproporcionales y violatorias del artículo 22 de la Constitución Federal.

Por todo lo argumentado, es evidente que el establecimiento de las multas fijas previstas en las fracciones I, II y III del artículo 261 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, aplicables de forma invariable para todos los casos en los que se actualice el tipo penal de abuso sexual, no permite la individualización judicial casuística, en virtud de que no importan las circunstancias del hecho, el *quantum* de la sanción respectiva será siempre el mismo, lo que la hace excesiva, desproporcional y, por tanto, inconstitucional, por lo que deben ser expulsadas del sistema jurídico de la entidad las porciones normativas impugnadas por esta Comisión Nacional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 08 de noviembre de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 103.

²⁰ Resuelta en sesión pública de fecha 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Puebla del 08 de noviembre de 2021, que contiene el Decreto por el que se reformó el Código Penal de la referida entidad federativa (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas designadas a las que se hace referencia en el proemio de la presente demanda, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.



LMP