

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
80/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ

Colaboró: Ricardo Medina Sánchez

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de marzo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 80/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 130 Ter, párrafo último, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante Decreto Número 098, publicado el seis de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el siete de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del último párrafo del artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, específicamente, en su porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”. Dicha disposición es del contenido siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

*“**ARTÍCULO 130 TER.** Comete el delito de hostigamiento sexual aquella persona que valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación realice uno o más actos lascivos o de connotación sexual a otra persona sin su consentimiento. A quien cometa este delito se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, sin perjuicio de las sanciones laborales y administrativas a las que haya lugar.*

(...)

*Si el sujeto activo fuese servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, el delito será perseguible de oficio, y además de las penas señaladas, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará para ocupar cualquier otro en el sector público hasta por el tiempo de la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.**”*

(Énfasis añadido)

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el Gobernador, ambos de Estado de Quintana Roo.
3. **Artículos señalados como violados.** La accionante señala como preceptos constitucionales vulnerados los artículos 1º, 14, 18 y 22 de la Constitución Federal y 1 y 9 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
4. **Conceptos de invalidez.** La accionante, en síntesis, formula los siguientes argumentos para combatir la validez de la norma:
 - a. La comisión accionante considera que la porción normativa impugnada contraviene lo dispuesto por los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, pues al establecer como regla invariable la inhabilitación definitiva, no proporciona un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de la sanción.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

- b. Señala que, si bien el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, lo cierto es que al configurar las leyes relativas 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.
- c. En ese sentido, afirma que el principio de proporcionalidad de la pena constriñe al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda con la gravedad del ilícito lo cual, desde su perspectiva, se realiza de conformidad a la naturaleza del delito, el bien jurídico protegido y el daño causado. Dice que, de no cumplirse estas condiciones, estaríamos ante la presencia de sanciones fijas e invariables, aplicables en todos los casos y que resultarían en penas excesivas por no señalar un margen para su aplicación por parte del operador jurídico.
- d. Por lo que hace a la reinserción social, señala que es un principio rector del sistema penitenciario desde la reforma constitucional de junio de 2008; que se erige como el objetivo constitucional de toda sanción penal, pues el fin último es que la persona se reincorpore en la sociedad después de cumplir con su pena. Considera que en el presente caso se vulnera este principio toda vez que la norma no permite la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción.
- e. Expone que resulta violatorio de derechos humanos inhabilitar de manera permanente a una persona para desempeñarse en el servicio público, pues con ello se presume que la persona sentenciada es incapaz de dejar de delinquir.
- f. Para reforzar los argumentos de invalidez, la accionante realiza un test de proporcionalidad para analizar la norma impugnada en relación con los derechos de reinserción social y prohibición de penas inusitadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

- g. Advierte que la norma sí persigue una finalidad constitucionalmente válida, toda vez que busca establecer una sanción para los servidores públicos, docentes o personal administrativo de instituciones educativas o de asistencia social que hayan reincidido en la comisión del delito de hostigamiento sexual, de manera que se garantice cierta probidad por parte de estos sujetos, así como que no vuelvan a delinquir o repetir una conducta por la que ya fueron sancionados.
 - h. Por lo que hace a la idoneidad de la media, la accionante estima que la norma sirve para alcanzar, en algún grado, el fin buscado. Lo anterior porque la inhabilitación definitiva evita que las personas que hayan reincidido en el delito ocupen cargos públicos.
 - i. Sin embargo, la CNDH considera que la norma impugnada no supera la grada de necesidad, pues estima que existen otras medidas menos lesivas. Menciona el endurecimiento de la temporalidad de la inhabilitación por un periodo mayor, pero razonable, que admita margen de individualización y que a su vez permita al individuo reinsertarse en la sociedad, por ejemplo, al permitirse que después de un tiempo razonable pueda ejercer otro tipo de cargo público.
 - j. Respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, la accionante considera que los derechos que se analizan son, por un lado, el principio de buena administración pública en relación con el libre desarrollo psicosexual de las víctimas y, por otro, el derecho de reinserción social y prohibición de penas inusitadas o excesivas. Asegura que la norma impugnada resulta inconstitucional porque el nivel de restricción de los principios de reinserción social y de prohibición de las penas inusitadas es mayor que el grado de consecución del fin perseguido.
5. **Registro y turno.** Mediante acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 80/2021 y lo turnó a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

6. **Admisión.** Por proveído de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** Mediante escrito presentado el siete de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el diputado Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo rindió el informe correspondiente. Expresó, esencialmente, lo siguiente:
 - a. Por lo que hace a la constitucionalidad de la norma impugnada, expone que no contraviene el principio de proporcionalidad de las penas; destaca que la gravedad de la conducta incriminada, así como la cuantía de la pena, no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a este o el grado de responsabilidades del agente, sino que también se debe tomar en cuenta la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera.
 - b. En el caso concreto, estima que la norma está protegiendo a una colectividad, pues pretende prevenir el hostigamiento sexual en contra de todas las posibles víctimas, máxime que se trata de sujetos activos reincidentes.
 - c. Aunado a lo anterior, manifiesta que el poder legislativo es el único que tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, con facultad para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo.
 - d. En ese sentido, expone que, al legislar el artículo 130 Ter del Código Penal impugnado, se atendió al incremento de la incidencia delictiva en materia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

de hostigamiento sexual. Por ello considera que la reforma es acorde con las necesidades sociales del momento.

- e. Asimismo, considera que la pena no es excesiva pues, explica, cuando el sujeto activo actualiza por primera vez el supuesto del artículo 130 Ter, se le impondrá una pena de prisión de dos meses a seis años e inhabilitación hasta por el tiempo de la pena impuesta. Sin embargo, considera que, si reincide en la conducta delictiva a sabiendas de que la pena es ser inhabilitado de manera definitiva para ocupar un cargo público, ello resulta proporcional, pues la reiteración de la conducta delictiva merece un tratamiento más riguroso.
- f. Por lo que hace al principio de reinserción social, estima que no se vulnera dado que, en principio, la inhabilitación definitiva no es impedimento para la reinserción social del autor de delito. Lo anterior es así, dice, puesto que solo se inhabilita para ocupar cargos como servidor público, pero no lo limita a realizar otras actividades en la sociedad.
- g. Las causales de improcedencia aducidas por el poder legislativo se estudiarán en el apartado correspondiente de este fallo.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo entregó el informe solicitado ante este Suprema Corte el ocho de julio de dos mil veintiuno y manifestó lo siguiente:

- a. Señala que los actos reclamados al poder ejecutivo local —la promulgación y publicación de la norma— se realizó con apego a las obligaciones constitucionales impuestas a dicha autoridad.
- b. Por lo que hace a la validez de la norma, el poder demandado aduce que no es contraria al principio de proporcionalidad, toda vez que el congreso local es el único que tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal. En ese sentido, considera que la reforma en materia de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

hostigamiento sexual tiene fundamento, pues es acorde a las necesidades sociales del momento, que exigen proteger de la violencia a mujeres y niñas.

- c. Señala que la inhabilitación establecida en caso de reincidencia busca prevenir el delito; se busca lograr que quien piense en cometer de nuevo la conducta reflexione antes, pues de llevarla a cabo podría ser inhabilitado para ocupar posteriores cargos públicos de manera definitiva.
 - d. En conexión con lo anterior, la demandada explica que la pena impuesta en caso de reincidencia es completamente proporcional ya que —desde su perspectiva— resulta pertinente imponer este tipo de sanciones para garantizar la prevención.
 - e. Manifiesta que no se vulnera el principio de reinserción social, dado que la inhabilitación reclamada no es, en principio, un impedimento para la reinserción social del autor del delito puesto que se establece que se le inhabilitara para ocupar cargos como servidor público, pero no lo limita a realizar otras actividades, como otros oficios o profesiones.
 - f. El ejecutivo local aduce la misma causal de improcedencia que el poder legislativo de Quintana Roo, la cual será analizada en el apartado V de esta decisión.
9. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de tres de noviembre de dos mil veintiuno quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

10. 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 g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional en contra de una norma general cuyo contenido considera inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. OPORTUNIDAD

11. 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. En efecto, la norma cuya invalidez se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el seis de abril de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional transcurrió del miércoles siete de abril de dos mil veintiuno al jueves seis de mayo del mismo año.
13. Toda vez que la demanda se presentó el jueves seis de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

14. La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
15. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

16. Asimismo, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, 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 los tratados internacionales de los que México sea parte, respecto de leyes federales y de las entidades federativas. Dicha facultad también se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos².
17. En el caso, la funcionaria promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del último párrafo del artículo 130, Ter, en la porción normativa “*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*” del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, de manera que, al encontrarse ese precepto inmerso en una ley de naturaleza estatal, la actora tiene legitimación para impugnarlo.
18. Apoya esta conclusión la jurisprudencia P./J. 7/2007, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA**”³.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

Fracción 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:

(...)

Inciso 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.

³ Tesis de jurisprudencia P./J. 7/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, registro digital: 1000595.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. Los poderes legislativo y ejecutivo de Quintana Roo hacen valer la misma causal de improcedencia, consistente en la presentación extemporánea de la demanda.
20. En efecto, las autoridades demandadas consideran que se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracciones VII y IX,⁴ de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 60⁵ y 65⁶ de la misma ley.
21. Al respecto, consideran que la accionante reclama la invalidez de una porción normativa que no fue modificada mediante el Decreto 098, aprobado por la H. XVI Legislatura del estado de Quintana Roo el tres de marzo de dos mil veintiuno, sino que dicha porción mantuvo una redacción idéntica desde su publicación mediante el Decreto 359, expedido por la H. XII Legislatura del estado el veintitrés de noviembre de dos mil diez y publicado en el periódico oficial de la entidad el treinta de noviembre de dos mil diez.
22. Por la consideración anterior, los poderes locales estiman que no se actualiza un nuevo acto legislativo, toda vez que, si bien el artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo sí fue reformado, señalan que no existió una modificación sustantiva o material respecto a la porción normativa impugnada.
23. Este Tribunal Pleno estima **infundados** dichos argumentos.

⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

(...)

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

⁵ **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.

⁶ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones I y III del artículo 20.

(...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

24. De conformidad con la jurisprudencia P./J. 25/2016⁷, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”**⁸, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: 1) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo y 2) que la modificación normativa sea sustantiva o material.
25. Respecto al segundo elemento, este Alto Tribunal estableció que se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.
26. En el caso concreto, este Pleno advierte que se colma el primer requisito, pues hubo un procedimiento legislativo que culminó con la expedición del Decreto 098 y a través del cual se reformó el artículo 130 Ter del Código Penal local.
27. Ahora, para analizar el segundo elemento, esto es, si hubo un cambio en sentido sustantivo o material, es necesario exponer las modificaciones hechas al precepto, de la forma siguiente:

Texto anterior	Texto vigente
ARTICULO 130 TER. - A quien asedie o acose sexualmente a persona de cualquier sexo o solicite favores de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, valiéndose de su posición jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquier otra que implique una subordinación, se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y de trescientos a quinientos días multa. (REFORMADO, P.O. 30 DE NOVIEMBRE DE 2010)	ARTICULO 130 TER. Comete el delito de hostigamiento sexual aquella persona que valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación realice uno o más actos lascivos o de connotación sexual a otra persona sin su consentimiento. A quien cometa este delito se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, sin perjuicio de las sanciones laborales

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10ª) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro digital: 2012802. De rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUVO ACTO LEGISLATIVO”.

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro digital: 2012802.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

<p>Cuando el hostigamiento sexual se cometa contra una persona menor de dieciocho años de edad, o con alguna discapacidad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, la pena de prisión se aumentará hasta en una tercera parte de la prevista en el párrafo anterior y se perseguirá de oficio.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 27 DE NOVIEMBRE DE 2007)</p> <p>Al que reincidiera en la comisión de este delito, se le aplicará el doble de la pena de prisión señalada en los párrafos anteriores y quinientos días de multa.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 30 DE NOVIEMBRE DE 2010)</p> <p>Si el sujeto activo fuese servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, el delito será perseguible de oficio, y además de las penas señaladas, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará para ocupar cualquier otro en el sector público hasta por dos años; en caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.</p>	<p>y administrativas a las que haya lugar.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 30 DE NOVIEMBRE DE 2010)</p> <p>Cuando el hostigamiento sexual se cometa contra una persona menor de dieciocho años de edad, o con alguna discapacidad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, la pena de prisión se aumentará hasta en una tercera parte de la prevista en el párrafo anterior y se perseguirá de oficio.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 27 DE NOVIEMBRE DE 2007)</p> <p>Al que reincidiera en la comisión de este delito, se le aplicará el doble de la pena de prisión señalada en los párrafos anteriores y quinientos días de multa.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 6 DE ABRIL DE 2021)</p> <p>Sí el sujeto activo fuese servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, el delito será perseguible de oficio, y además de las penas señaladas, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará para ocupar cualquier otro en el sector público hasta por el tiempo de la pena impuesta. En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva.</p>
--	--

28. Como se observa, la codificación punitiva local tuvo un cambio en sentido normativo, pues se modificó el quantum de la pena aplicable al delito de hostigamiento sexual agravado, por haberse cometido por algún servidor público, docente o personal administrativo de institución educativa o de asistencia social.
29. De esta forma, se advierte que el texto previo contemplaba inhabilitación hasta por dos años; en tanto que el texto vigente dispone que la duración será hasta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

por el tiempo de la pena impuesta, es decir, de seis meses a dos años, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo de dicho numeral.

30. Ahora, este Pleno no soslaya el argumento de los poderes locales en el sentido de que no existió modificación de la porción normativa impugnada, sin embargo, y toda vez que los elementos del tipo penal deben ser entendidos en su integridad, la modificación de uno de ellos necesariamente tiene un efecto novedoso en la configuración normativa del delito.
31. En ese sentido, la reforma que ahora se impugna implica un cambio en el sentido normativo susceptible de ser impugnado por esta vía. Por ello, lo procedente es **desestimar** a causal de procedencia aducida.
32. Finalmente, no es obstáculo para alcanzar esta conclusión el hecho de que el veinticinco de mayo de dos mil veintidós se haya publicado en el periódico oficial de la entidad el Decreto número 227, mediante el que se reformó el artículo 130 Ter del Código Penal de Quintana Roo, pues lo cierto es que dicha modificación se limitó a variar el contenido del tercer párrafo de dicho precepto exclusivamente para eliminar la palabra “de” de la porción “días de multa”.
33. Por lo anterior, es correcto afirmar que los elementos esenciales del tipo penal, así como la porción normativa impugnada por la accionante, permanecieron intocados en un sentido sustantivo y de conformidad con el criterio jurisprudencial anteriormente expuesto. Por lo que corresponde a este Tribunal Pleno analizar el fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

34. Dentro de sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante argumenta que el artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*” de su último párrafo, resulta inconstitucional en virtud de que establece una pena perpetua y excesiva, que además no se puede determinar entre un mínimo y un máximo, en detrimento del artículo 22 de la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

35. Son **fundados** esos argumentos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.
36. En principio, es menester recordar el contenido de artículo impugnado, que es del tenor siguiente:

“ARTICULO 130 TER. Comete el delito de hostigamiento sexual aquella persona que valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación realice uno o más actos lascivos o de connotación sexual a otra persona sin su consentimiento. A quien cometa este delito se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, sin perjuicio de las sanciones laborales y administrativas a las que haya lugar.

(...)

*Sí el sujeto activo fuese servidor público, docente o parte del personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social, el delito será perseguible de oficio, y además de las penas señaladas, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará para ocupar cualquier otro en el sector público hasta por el tiempo de la pena impuesta. **En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva**”.*

37. Asimismo, debe tenerse presente que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, prevé lo siguiente:

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

38. Del precepto transcrito destaca, para la resolución de este asunto, la prohibición de penas inusitadas, además de que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

39. Ahora bien, para determinar si la inhabilitación cuya invalidez se demanda resulta apegada al principio de proporcionalidad de la pena, es necesario 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.
40. 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.
41. En este orden de ideas, este Pleno procede a analizar la norma cuestionada conforme al principio constitucional de proporcionalidad y prohibición de las penas inusitadas.

Posibilidad de individualización de la pena entre un mínimo y un máximo

42. 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.
43. 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.
44. Además, si la sanción se encuentra configurada legislativamente “de forma fija”, es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

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.

45. Ahora bien, respecto a la sanción de inhabilitación definitiva para ocupar cargos públicos, prevista en el artículo 130 Ter del Código Penal de Quintana Roo, debe tomarse en cuenta que el legislador estableció su aplicación en forma automática, en caso de reincidencia. Es decir, para el caso en que el sujeto activo que sea servidor público, docente o personal administrativo de cualquier institución educativa o de asistencia social y cometa el delito por primera vez, entonces se le inhabilitará hasta por el tiempo de la pena impuesta; sin embargo, si dicho sujeto activo es reincidente, entonces necesariamente se le inhabilita de forma perpetua para ocupar un cargo en el sector público.
46. 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 el artículo 52 de código penal local establece lo siguiente:

TITULO CUARTO

APLICACIONES DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

CAPITULO I

REGLAS GENERALES

*ARTICULO 52. El Juez al dictar la sentencia que corresponda, **fijará la pena o medida que estime justa dentro de los límites señalados para cada delito, teniendo en cuenta los aspectos objetivos y subjetivos del delito realizado: la lesión o peligro del bien jurídico; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; los motivos determinantes; el impacto del delito; las demás condiciones del sujeto activo o de la víctima u ofendido**, en la medida en que hayan influido en la comisión del delito, incluyendo el dictamen en psicología victimal, que considere el impacto del delito, y demás determinarán la gravedad del hecho y la culpabilidad del sujeto.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

47. Como se puede apreciar de lo anterior, la inhabilitación definitiva para ocupar un cargo público 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, la lesión o peligro del bien jurídico, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, los motivos determinantes, el impacto del delito y las condiciones del sujeto activo o de la víctima u ofendido.
48. De esta forma, se concluye que la inhabilitación definitiva para ocupar un cargo en el sector público en caso de reincidencia se impone de manera automática, sin prever un máximo y un mínimo, lo cual abona a la conclusión de que la pena es excesiva. Y ello es así porque la imposición de toda pena debe encontrarse debidamente justificada en cada caso concreto, conforme a todos los elementos normativos que permitan determinar la gravedad del hecho y la culpabilidad del delito. Lo anterior en cumplimiento al mandato constitucional de que toda pena debe ser proporcional al bien jurídico afectado.

Daño al bien jurídico protegido

49. 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 los razonamientos plasmados en los antecedentes legislativos de la norma que se reclama, entre los cuales se destacan:
 - a. Se expuso la necesidad de armonizar los contextos establecidos en las observaciones finales realizadas al noveno informe periódico de México, en el cual el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW) expresó —en los apartados 11 y 12— la importancia de eliminar la persistencia de las disposiciones discriminatorias por motivos de sexo en la legislación y la falta de armonización entre los códigos civiles y penales de los Estados.
 - b. Tomando en cuenta dichas razones, se propuso reformar el Código Penal de Estado, para que respondiera a las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

problemáticas sociales de las mujeres en los temas de delitos sexuales, acoso y hostigamiento sexual.

- c. Respecto a los delitos de acoso y hostigamiento sexual, manifestó la iniciativa que estos son un acto de discriminación que principalmente afecta a las mujeres, razón por la cual, para efecto de establecer una congruencia entre los efectos adversos a la vida de las mujeres, propuso la armonización en la descripción típica del delito de hostigamiento sexual de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- d. Destacó que, de acuerdo con la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), en Quintana Roo el sesenta y cuatro punto siete por ciento (64.7%) de las mujeres sufrió algún tipo de violencia, superando la media nacional.
- e. Manifestó que del reporte Incidencia Delictiva del Fuero Común, en el Estado, pero ahora en materia de hostigamiento sexual, también se advierte un incremento en los casos.

50. De lo anterior, así como de lo manifestado por el poder legislativo local en su informe, se advierte que la pena consistente en inhabilitación definitiva para ocupar cargos públicos tiene como finalidad combatir con mayor eficacia la violencia en contra de la mujer, específicamente por lo que hace a la incidencia del delito de hostigamiento sexual.

51. Al respecto, debe recordarse que, al resolver el amparo directo en revisión 181/2011, la Primera Sala sostuvo, en lo que interesa, que dentro de análisis de proporcionalidad es dable considerar 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

52. Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión 562/2017, dicha Sala 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"*.
53. 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"*.
54. 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.
55. Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que, ciertamente, el establecimiento de la inhabilitación definitiva, como sanción en caso de reincidencia en el delito de hostigamiento sexual ejercido por determinados sujetos activos, atiende a razones de política criminal, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar la violencia sexual en contra de la mujer.
56. En suma, el grado de reproche que pretende expresarse o comunicarse a la sociedad, mediante la pena de inhabilitación definitiva, tiene sustento tanto en las afectaciones que el delito de hostigamiento sexual depara en la sociedad en su conjunto, y especialmente en las mujeres, 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.
57. No obstante, este anclaje en razones de política criminal no puede por sí mismo justificar la constitucionalidad de la pena.

Grado de afectación

58. 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.
59. 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 una sospecha de inconstitucionalidad. 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 en materia penal, pues la decisión estatal de que el infractor deba resentir las privaciones o afectaciones impuestas por una sanción, sin límite temporal alguno, debe examinarse suspicazmente por el juez constitucional.
60. 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.
61. Al respecto, no debe pasar inadvertido que, en el presente caso, la sanción examinada por sí misma no tiene como consecuencia la privación de la libertad del infractor, sino que establece una proscripción para ejercer un cargo público, lo cual hace de manera permanente.
62. En efecto, la permisón jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una inhabilitación 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 de derecho democrático y constitucional.
63. **Conclusión.** A partir de la valoración de todos y cada uno de los elementos ya referidos, el Pleno de este Alto Tribunal concluye que la sanción de inhabilitación definitiva prevista en el último párrafo del artículo 130 Ter del Código Penal del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

Estado Libre y Soberano de Quintana Roo se traduce en una pena excesiva y desproporcional, pues si bien dicha sanción atiende a razones de política criminal, lo cierto es que, al ser una pena fija e inflexible que no garantiza la individualización de acuerdo con las particularidades del caso, que no está sujeta a determinada temporalidad.

64. Esta conclusión se refuerza si se toma en cuenta que la inhabilitación se encuentra dotada de un carácter permanente o vitalicio. Por tanto, el grado de la severidad de la pena combatirá se encuentra configurada de manera excesiva y desproporcional.
65. Conforme a las razones expuestas, este Pleno concluye que la porción normativa impugnada resulta contraria al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que lo procedente sea **declarar su invalidez** en los términos que serán precisados en el siguiente considerando de esta ejecutoria.

VII. EFECTOS

66. En virtud de las razones expresadas anteriormente, este Tribunal concluye que debe declararse la invalidez de la porción normativa "*En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva*" del último párrafo del artículo 130 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
67. La anterior declaración de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al seis de abril del dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor la normativa impugnada —y en el entendido de que la anterior redacción perdió vigencia precisamente con la norma aquí analizada—. Tales efectos invalidantes surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
68. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

69. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo 130 Ter, párrafo último, en su porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto número 098, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus **efectos retroactivos** al seis de abril de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, de conformidad con el apartado VII de este fallo.

CUARTO. **Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

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 de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de consideraciones, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf apartándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat apartándose de consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 130 Ter, párrafo último, en su porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del párrafo 67, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 67, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 1) La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al seis de abril de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor la normativa impugnada; 2) La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo y 3) Para el eficaz cumplimiento de la sentencia deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, a los Tribunales Colegiados y al de Apelación del Vigésimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2021

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRA PRESIDENTA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRO PONENTE

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA