



CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"

Diagnóstico sobre las necesidades de armonización legislativa en las entidades federativas en materia de tortura

Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura



Diagnóstico sobre las necesidades de armonización legislativa en las entidades federativas en materia de tortura

Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

MNPT/CAR

Edición digital: diciembre, 2022

D.R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS
Periférico Sur 3469, esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice, C.P. 10200,
Demarcación Territorial La Magdalena Contreras,
Ciudad de México.

Diseño y formación: Carlos Acevedo R.

Editado en México

PUBLICACIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA

CONTENIDO

ABREVIATURAS	7
DIAGNÓSTICO SOBRE LAS NECESIDADES DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE TORTURA	
I. Introducción	9
II. Competencia del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	11
II. Estado de la cuestión	14
III. Situación de la legislación sobre tortura y malos tratos en el ámbito estatal	18
V. Discusión de los resultados	30
VI. Recomendaciones	33

*Diagnóstico sobre las necesidades de armonización legislativa
en las entidades federativas en materia de tortura*

Ciudad de México, diciembre de 2022

AUTORIDADES RECOMENDADAS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Gobierno del Estado de Aguascalientes	Gobierno del Estado de Morelos
Gobierno del Estado de Baja California	Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Baja California Sur	Gobierno del Estado de Nuevo León
Gobierno del Estado de Campeche	Gobierno del Estado de Oaxaca
Gobierno del Estado de Chiapas	Gobierno del Estado de Puebla
Gobierno del Estado de Chihuahua	Gobierno del Estado de Querétaro
Gobierno del Estado de Ciudad de México	Gobierno del Estado de Quintana Roo
Gobierno del Estado de Coahuila	Gobierno del Estado de San Luis potosí
Gobierno del Estado de Colima	Gobierno del Estado de Sinaloa
Gobierno del Estado de Durango	Gobierno del Estado de Sonora
Gobierno del Estado de Estado de México	Gobierno del Estado de Tabasco
Gobierno del Estado de Guanajuato	Gobierno del Estado de Tamaulipas
Gobierno del Estado de Guerrero	Gobierno del Estado de Tlaxcala
Gobierno del Estado de Hidalgo	Gobierno del Estado de Veracruz
Gobierno del Estado de Jalisco	Gobierno del Estado de Yucatán
Gobierno del Estado de Michoacán	Gobierno del Estado de Zacatecas

Mtra. María del Rosario Piedra Ibarra

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
y del Comité Técnico del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

**Dirección Ejecutiva
del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

**Dirección General de Supervisión de la Progresividad
de la Secretaría Ejecutiva**

ABREVIATURAS

Acrónimo o abreviatura	Normatividad, institución o dependencia
Comisión Interamericana o CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Convención Interamericana	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Corte Interamericana o Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Convención contra la Tortura o Convención	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
FGE	Fiscalía General del Estado
FGR	Fiscalía General de la República
Ley o Ley General contra la Tortura	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
Protocolo de Estambul	Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
MNP	Mecanismos Nacionales de Prevención
MNPT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
Protocolo Facultativo	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura
Protocolo Homologado	Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura
Reglas Mandela	Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
Subcomité de Prevención de la Tortura	Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS NECESIDADES DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE TORTURA

Ciudad de México, diciembre de 2022

I. INTRODUCCIÓN

1. Como consecuencia de un largo proceso de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las personas legisladoras,¹ el 26 de junio de 2017, se promulgó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esta ley recoge, en gran medida, los estándares del derecho internacional para la prevención, investigación, sanción y reparación de los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.² Sin embargo, algunos aspectos que mandata la ley no han sido cumplidos.³ En este informe nos referimos a dos de ellos: 1. La obligación de los congresos locales de armonizar su legislación estatal en la materia, y 2. La obligación de los

¹ Las discusiones de la ley, con participación de la sociedad civil, comenzaron en octubre de 2015. El final fue avalado originalmente el 28 de abril de 2016 por el Pleno del Senado y enviado a la Cámara de Diputados. En su sesión del 19 de abril de 2017, el pleno de la cámara baja aprobó la minuta con modificaciones, y la devolvió a la colegisladora para continuar con el trámite legislativo. Ver: Congreso expide ley contra la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, 19 de Mayo de 2017. En línea: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/10008/Congreso_expide_ley_cntra_la_tortura%2C_tratos_cruelles%2C_inhumanos_y_degradantes. Consultado en diciembre de 2022.

² El artículo 2, párrafo 1, de la Convención, establece que los Estados parte, con el objetivo de impedir de manera eficaz los actos de tortura en todo el territorio bajo su jurisdicción, deben tomar “medidas legislativas”.

³ Guía Básica para Entender la Ley General Contra la Tortura, publicada por diversas organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional. En línea: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/Guia_Tortura_14.pdf. Se accedió a la página en diciembre de 2022.

estados de crear fiscalías especializadas en materia de investigación de la tortura y otros malos tratos.

2. El artículo tercero transitorio de la Ley establece el plazo para la armonización del marco jurídico. Textualmente señala:

En un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la legislatura de cada entidad federativa deberá armonizar su marco jurídico de conformidad con el mismo.⁴

3. Por otra parte, el artículo sexto transitorio, establece que:

La Federación y las entidades federativas contarán con un plazo de noventa días posteriores a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, para crear y operar sus Fiscalías Especiales para la investigación del delito de tortura, salvo en los casos que por falta de recursos suficientes deban ser ejercidas por la unidad administrativa especializada correspondiente.

4. La Ley General contra la Tortura, a través de las reformas del 2021, ya no da cabida a que las fiscalías estatales opten por la creación de una “unidad administrativa especializada” para la investigación. Su obligación es crear “Fiscalías Especializadas con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de delitos previstos en esta Ley.” De forma literal señala:

Artículo 55. Las Instituciones de Procuración de Justicia deberán crear Fiscalías Especializadas con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de delitos previstos en esta Ley; contarán con Ministerios Públicos, policías, servicios periciales y técnicos especializados; y estarán dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran para su efectiva operación.⁵

⁴ Ley General contra la Tortura. Transitorio Tercero.

⁵ DOF del 20/05/2021.

5. Este documento, como señalamos más arriba, versa sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los dos artículos transitorios señalados, así como en el artículo 55 de la Ley General contra la Tortura. Asimismo, realizamos un estudio del cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales respecto al tipo penal de tortura contemplado en el artículo 24 de la Ley General contra la Tortura.
6. Para realizar este informe se consultó la base de datos de la “Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.⁶ De igual forma se realizaron reuniones de trabajo con personas servidoras públicas de la Dirección General de Supervisión de la Progresividad, adscrita a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. COMPETENCIA DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

7. La Convención contra la tortura, firmada por el Estado mexicano en 1985 y ratificada en 1987, establece que:

Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.⁷

8. En este sentido, es importante señalar que el MNPT tiene entre sus atribuciones la de formular propuestas sobre la legislación vigente o los proyectos de ley en la materia, con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de la libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración los más altos estándares internacionales.⁸

⁶ Consúltese en línea: <http://armonizacion.cndh.org.mx/>

⁷ Convención contra la Tortura. Artículo 2.

⁸ Ley General contra la Tortura: “Artículo 78. El Mecanismo Nacional de Prevención, tendrá las siguientes facultades: I. Elaborar informes de supervisión, informes de seguimiento e informes especiales. XII. Hacer recomendaciones de política pública a las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno; así como formular propuestas sobre la legislación vigente o los proyectos de ley en la materia, con

9. El Comité contra la Tortura, en su Observación número 2, realizó una interpretación del artículo en referencia, especificando que los Estados Parte están obligados a eliminar todos los obstáculos legales y de otra índole que impidan la erradicación de la tortura y los malos tratos, así como a adoptar medidas eficaces para impedir efectivamente esas conductas y su reiteración. Esta obligación se traduce en la necesidad de verificación constante de la legislación interna, buscando que cumpla con los parámetros establecidos en la Convención.⁹
10. Por su parte, el artículo 19 del Protocolo Facultativo señala que dentro de las facultades mínimas de los mecanismos nacionales de prevención se encuentra la de hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia. Sobre esta facultad, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes estableció la directriz 28 dirigida a los Estados Parte, la cual señala que:¹⁰

El Estado debe informar al mecanismo nacional de prevención de todo proyecto de ley que pueda estar examinándose y que sea pertinente para su mandato y permitir al mecanismo hacer propuestas u observaciones sobre toda política o ley en vigor o en proyecto.

El Estado debe tomar en consideración las propuestas u observaciones que reciba del mecanismo en materia de esa legislación.

11. El mismo Subcomité estableció las directrices relativas a que los mecanismos nacionales de prevención deberán:¹¹

objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración los más altos estándares internacionales...

⁹ CAT/ Observación General 2. Distr. CAT/C/GC/2. 24 de enero de 2008. Español. Original: Inglés.

¹⁰ Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, (Ginebra: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 2010), 5. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/CAT/OP/12/5>

¹¹ SPT, *Directrices relativas a los mecanismos*, 6.

[...] presentar a las autoridades competentes del Estado propuestas y observaciones sobre la política y la legislación en vigor o en proyecto que considere pertinentes para su mandato”.

12. Además, el MNPT tiene la obligación de dar seguimiento a las recomendaciones que emite y puede plantear nuevas modificaciones u observaciones a la situación imperante en la federación respecto a esta materia.¹²
13. Asimismo, cabe considerar que, dentro del Sistema Interamericano el Estado mexicano firmó en 1986 y ratificó en 1987 la Convención Interamericana, por lo tanto, adquirió la obligación convencional de:

[...] prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención. (Artículo 1);

[Tomar] medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. (Artículo 6);

[Asegurar] que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad. (Artículo 6);

[Tomar] medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

[...] incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura. (Artículo 9);

¹² El Reglamento del MNPT, en su artículo 46 establece que: “Artículo 46.- El seguimiento de las recomendaciones se concluirá cuando las mismas hayan quedado plenamente solventadas o en su caso se justifique plena y razonadamente la imposibilidad para su cumplimiento y la medida que en sustitución se haya tomado para prever y evitar los actos de tortura.”

[...] informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca de las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro orden que hayan adoptado en aplicación de la presente Convención. (Artículo 17).

- 14.** Por consiguiente, el MNPT de acuerdo con sus facultades y competencias, considera importante reiterar que en la observación y aplicación de la Ley General debe respetarse el artículo primero constitucional, que en su segundo párrafo establece:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.¹³

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

- 15.** Las definiciones básicas del delito de tortura se encuentran en la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes de las Naciones Unidas (CCT) y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST). A estas definiciones se suman las establecidas en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (LGPIST) y en el Código Penal del Distrito Federal. En el siguiente cuadro se comparan las definiciones de tortura de cada una de las normas señaladas:

¹³ Párrafo segundo del artículo primero de la CPEUM.

**Convención contra
la Tortura y otros
tratos o Penas
Cruels, Inhumanas
o Degradantes**

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información a una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.

**Convención
Interamericana para
Prevenir y Sancionar
la Tortura**

Artículo 2. Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflija a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

**Ley General para
Prevenir, Investigar y
Sancionar la Tortura
y otros Tratos o
Penas Cruels,
Inhumanos o
Degradantes**

Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin: I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona. II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo.

- 16.** En términos generales estos conceptos fueron usados para la construcción del tipo penal de la Ley General contra la Tortura.¹⁴ Sin duda, la promulgación de la ley representó un avance importante para combatir este flagelo; sin embargo, de acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales de protección de los derechos humanos la construcción del tipo penal es un tema que debe ser subsanado por el Estado. En este sentido, el Comité contra la tortura, en sus Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México de 2019, manifestó lo siguiente:

El Comité considera que la nueva tipificación del delito de tortura introducida por la Ley General contra la Tortura (arts. 24 y 25) se corresponde en buena medida con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención, aun cuando le preocupa que no abarque de manera expresa los actos de tortura cometidos con el fin o propósito de obtener información o una confesión de un tercero, ni aquellos dirigidos a intimidar o coaccionar a otras personas distintas de la víctima (art. 1).¹⁵

- 17.** Desde la Observación General número 2, el Comité contra la Tortura señaló que el tipo penal debe contemplar los elementos que establece el artículo 1 de la Convención:

Los Estados Parte deben tipificar y castigar el delito de tortura en su legislación penal, de conformidad, como mínimo, con los elementos de la tortura que se definen en el artículo 1 de la Convención, y los requisitos del artículo 4.¹⁶

¹⁴ Sobre esto puede verse la exposición de motivos de la ley: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGVdfnXGkvaTayeg9oH2Qvcj5RTIXa5aZs2uPywuV53kOpHneBRIXPOo+zGSwnsx8TQ==>. Se accedió a la página en diciembre de 2022.

¹⁵ CAT/C/MEX/CO/7, Distr. General, 24 de julio de 2019. Original: español. Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. En línea: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1922501.pdf. Se accedió a la página en diciembre de 2022.

¹⁶ *Id.*, párr. “Las discrepancias graves entre la definición que figura en la Convención y la reflejada en la legislación nacional abren resquicios reales o potenciales para la impunidad. En algunos casos, aunque pueda utilizarse un lenguaje similar, su significado puede estar condicionado por la ley o la interpretación judicial nacionales, por lo que el Comité pide que cada Estado parte procure que todos los poderes que lo conforman se atengan a la definición establecida en la Convención a los efectos de determinar las obligaciones del Estado”. *Id.*, párr. 9

18. En la práctica, no contemplar la finalidad de la tortura de un tercero para obtener una confesión de una persona, puede ocasionar que la información potencialmente recabada sea considerada válida por los tribunales. Sobre esto, la Corte IDH, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, estableció lo siguiente:

Por otra parte, este Tribunal considera que las declaraciones obtenidas mediante coacción no suelen ser veraces, ya que la persona intenta aseverar lo necesario para lograr que los tratos crueles o la tortura cesen. Por lo anterior, para el Tribunal, **aceptar o dar valor probatorio a declaraciones o confesiones obtenidas mediante coacción, que afecten a la persona o a un tercero, constituye a su vez una infracción a un juicio justo**. Asimismo, el carácter absoluto de la regla de exclusión se ve reflejado en la prohibición de otorgarle valor probatorio no sólo a la prueba obtenida directamente mediante coacción, sino también a la evidencia que se desprende de dicha acción. En consecuencia, la Corte considera que excluir la prueba que haya sido encontrada o derivada de la información obtenida mediante coacción, garantiza de manera adecuada la regla de exclusión.¹⁷

19. En ese sentido, resulta importante recordar que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁸ abrogada a la entrada en vigor de la Ley General contra la Tortura, sí establecía los actos de tortura cometidos con el fin o propósito de obtener información o una confesión de un tercero para la incriminación de otra persona.¹⁹ Por ello, se considera que, al no haberse contemplado esto en la Ley General contra la Tortura, representa un punto de regresividad en materia de derechos humanos. Asimismo, es importante recordar que la progresividad y, por consiguiente, la no regresividad es una obligación del Estado.²⁰

¹⁷ Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

¹⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1991.

¹⁹ Artículo 3. **Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.**

²⁰ Registro digital: 2018186 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN SU MODALIDAD DE NO REGRESIVIDAD. RESULTA DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA EL APLICADOR DE LA NORMA AL DEFINIR EL CONFLICTO DE LEYES PARA EL DISTRITO FEDERAL —AHORA CIUDAD DE MÉXICO— QUE PREVEN DISTINTOS PLAZOS PARA LA DECLARACIÓN DE

III. SITUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE TORTURA Y MALOS TRATOS EN EL ÁMBITO ESTATAL

- 20.** Como parte del análisis de contexto para la conformación del presente informe, se hizo una revisión para conocer qué entidades cuentan con una ley especial sobre tortura.
- a) De las 32 entidades federativas, **18 cuentan con una Ley especial contra la tortura.**
 - b) **De las 18 leyes especiales contra la tortura, solo 5 fueron emitidas en fecha posterior a la emisión de la Ley General (Coahuila, Jalisco, Sonora, San Luis Potosí y Oaxaca),** las 13 restantes fueron promulgadas, o reformadas, entre los años 1999 y antes 26 de junio de 2017 (fecha de publicación de la Ley General).
 - c) De estas 5 leyes estatales, solo la del estado de Oaxaca contempla la mayor parte de los aspectos incluidos en la Ley General.

En la **gráfica 1**, se muestra la última actualización de las entidades federativas que contaban con una Ley en la materia vigente a diciembre de 2022.

- 21.** Lo que nos muestra esta gráfica es la gran cantidad de estados que han sido omisos en el cumplimiento de la obligación de legislar en materia de prevención de la tortura y otros malos tratos para cumplir con la Ley General contra la Tortura: 5 estados cuentan con una ley especial sobre la materia. En la **tabla 1**, se señala el tipo de norma jurídica con la que cuenta cada entidad federativa, la fecha de publicación de esta y la fecha de la última reforma. Señalamos con color verde aquellos estados que cuentan con una ley especial.

CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL. Instancia: Plenos de Circuito. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: PC.I.A. J/134 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, pág. 1252. Tipo: Jurisprudencia.

GRÁFICA 1
Tipo de normatividad en materia de tortura con la que cuentan las entidades federativas



TABLA 1
Entidades federativas que contaban, a diciembre de 2022,
con ley especial de la materia

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
1) Aguascalientes	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Aguascalientes	14 de mayo de 1995 ²¹	6 de junio de 2016 ²²
2) Baja California	Código Penal para el Estado de Baja California	20 de agosto de 1989 ²³	17 de octubre de 2022 ²⁴
3) Baja California Sur	Código Penal para el Estado de Baja California Sur	15 de enero de 1991 ²⁵	20 de marzo de 2005 ²⁶
4) Campeche	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Campeche.	28 de octubre de 1993 ²⁷	20 de julio de 2012 ²⁸
5) Chiapas	Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura del Estado de Chiapas	9 de febrero de 1994 ²⁹	17 de septiembre de 2012 ³⁰
6) Chihuahua	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Chihuahua	22 de septiembre de 2012 ³¹	15 de noviembre de 2014 ³²

²¹ Ley publicada en la Sección Primera del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el 14 de mayo de 1995.

²² Última reforma publicada en el periódico oficial: 6 de junio de 2016.

²³ Código publicado en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el domingo 20 de agosto de 1989.

²⁴ Última reforma publicada en el periódico oficial: 17 de octubre de 2022.

²⁵ Código publicado en el Número Extraordinario del Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, el martes 15 de enero de 1991.

²⁶ Última reforma publicada en el boletín oficial: 20 de marzo de 2005.

²⁷ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el jueves 28 de octubre de 1993

²⁸ Última reforma publicada en el periódico oficial: 20 de julio de 2012.

²⁹ Ley publicada en la Sección Tercera del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, el miércoles 9 de febrero de 1994.

³⁰ Última reforma publicada en el periódico oficial: 17 de septiembre de 2012.

³¹ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el sábado 22 de septiembre del 2012.

³² Última reforma publicada en el periódico oficial: 15 de noviembre de 2014.

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
7) Ciudad de México	Código Penal para el Distrito Federal	16 de julio de 2002. ³³	30 de noviembre de 2022. ³⁴
8) Coahuila de Zaragoza	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza.	11 de julio del 2014 ³⁵	27 de noviembre del 2020 ³⁶
9) Colima	Ley para Prevenir, Sancionar la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes del Estado de Colima	25 de octubre de 2014 ³⁷	29 de febrero del 2016 ³⁸
10) Durango	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango. No cuenta con ley específica en la materia	14 de junio de 2009 ³⁹	8 de noviembre de 2022 ⁴⁰
11) Estado de México	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de México.	25 de febrero de 1994 ⁴¹	30 de marzo de 2012 ⁴²
12) Guanajuato	Código Penal del Estado de Guanajuato. No cuenta con ley específica en la materia	2 de noviembre de 2001 ⁴³	28 de octubre de 2022 ⁴⁴
13) Guerrero	Ley número 439 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Guerrero.	28 de enero de 2014 ⁴⁵	No cuenta con reforma

³³ Código publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el martes 16 de julio de 2002.

³⁴ Última reforma publicada en la gaceta oficial: 30 de noviembre de 2022.

³⁵ Ley publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Coahuila, el viernes 11 de julio de 2014.

³⁶ Última reforma publicada en el periódico oficial: 27 de noviembre de 2020.

³⁷ Ley publicada en el Suplemento No. 4 del Periódico Oficial del Estado de Colima, el sábado 25 de octubre de 2014.

³⁸ Última reforma publicada en el periódico oficial: 29 de febrero de 2016.

³⁹ Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el domingo 14 de junio de 2009.

⁴⁰ Última reforma publicada en el periódico oficial: 8 de noviembre de 2022.

⁴¹ Ley publicada en la Gaceta del Gobierno, el 25 de febrero de 1994.

⁴² Última reforma publicada en el periódico oficial: 30 de marzo de 2012.

⁴³ Código publicado en la Segunda Parte del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el viernes 2 de noviembre de 2001.

⁴⁴ Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de octubre de 2022.

⁴⁵ Ley publicada en el Alcance I del Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el martes 28 de enero de 2014.

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
14) Hidalgo	Ley para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Tortura y Uso Excesivo de la Fuerza por Funcionarios Encargados de Aplicar y Hacer Cumplir la Ley en el Estado de Hidalgo.	08 de abril de 2013 ⁴⁶	No cuenta con reforma
15) Jalisco	Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco	26 de abril de 2015 ⁴⁷	28 de diciembre de 2019 ⁴⁸
16) Michoacán de Ocampo	Código Penal para el estado de Michoacán de Ocampo	17 de diciembre de 2014 ⁴⁹	27 de diciembre de 2022 ⁵⁰
17) Morelos	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Morelos	22 de diciembre de 1993 ⁵¹	01 de marzo de 2017 ⁵²
18) Nayarit	Ley Para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Nayarit	27 de agosto del 2005 ⁵³	08 de noviembre de 2016 ⁵⁴
19) Nuevo León	Código penal para el estado de Nuevo León. No cuenta con ley específica en la materia	26 de marzo de 1990 ⁵⁵	28 de diciembre de 2018 ⁵⁶

⁴⁶ Ley Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el lunes 8 de abril de 2013.

⁴⁷ Ley publicada en la Sección III del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado 25 de abril de 2015.

⁴⁸ Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de diciembre de 2019.

⁴⁹ Código publicado en la Octava Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el miércoles 17 de diciembre de 2014.

⁵⁰ Última reforma publicada en el periódico oficial: 27 de diciembre de 2022.

⁵¹ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el día 22 de diciembre de 1993.

⁵² Última reforma publicada en el periódico oficial: 1 de marzo de 2017.

⁵³ Ley publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, el sábado 27 de agosto de 2005.

⁵⁴ Última reforma publicada en el periódico oficial: 8 de noviembre de 2016.

⁵⁵ Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el lunes 26 de marzo de 1990

⁵⁶ Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de diciembre de 2018.

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
20) Oaxaca	Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes del Estado de Oaxaca.	5 de abril de 2018 ⁵⁷	No cuenta con reforma
21) Puebla	Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar, y en su caso Erradicar la Tortura en el Estado de Puebla.	19 de mayo de 2014 ⁵⁸	No cuenta con reforma
22) Querétaro	No cuenta con ley específica en la materia. Código Penal para el Estado de Querétaro. De la tortura (derogado, 7 de septiembre de 2018)		
23) Quintana Roo	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	29 de marzo de 1991 ⁵⁹	28 de octubre de 2022 ⁶⁰
24) San Luis Potosí	Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí	28 de diciembre de 2010 ⁶¹	09 de septiembre de 2022 ⁶²
25) Sinaloa	Código Penal para el Estado de Sinaloa	28 de octubre de 1992 ⁶³	22 de julio de 2019 ⁶⁴
26) Sonora	Ley Número 182 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Sonora.	27 de noviembre 2014 ⁶⁵	03 de agosto de 2017 ⁶⁶

⁵⁷ Ley publicada en el Extra del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el jueves 5 de abril de 2018

⁵⁸ Ley publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el lunes 19 de mayo de 2014.

⁵⁹ Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el viernes 29 de marzo de 1991.

⁶⁰ Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de octubre de 2022.

⁶¹ Ley publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el martes 28 de diciembre de 2010.

⁶² Última reforma publicada en el periódico oficial: 9 de septiembre de 2022.

⁶³ Código publicado en la Sección Primera del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, el miércoles 28 de octubre de 1992.

⁶⁴ Última reforma publicada en el periódico oficial: 22 de julio de 2019.

⁶⁵ Ley publicada en la Sección VI del Boletín Oficial del Estado de Sonora, el jueves 27 de noviembre de 2014.

⁶⁶ Última reforma publicada en el boletín oficial: 3 de agosto de 2017.

Entidad federativa	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
27) Tabasco	Código Penal para el Estado de Tabasco	5 de febrero de 1997 ⁶⁷	31 de diciembre de 2022 ⁶⁸
28) Tamaulipas	Código Penal para el Estado de Tamaulipas	20 de diciembre de 1986. ⁶⁹	14 de junio de 2022 ⁷⁰
29) Tlaxcala	Ley Para Prevenir y Sancionar la Tortura para el Estado de Tlaxcala	11 de diciembre de 2003 ⁷¹	15 de agosto de 2016 ⁷²
30) Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Número 21 para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	14 de septiembre de 1999 ⁷³	18 de marzo de 2003 ⁷⁴
31) Yucatán	Código Penal del Estado de Yucatán. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura del Estado de Yucatán. (Abrogada con fecha 14 de febrero de 2018).	30 de marzo de 2000 ⁷⁵	27 de octubre de 2022 ⁷⁶
32) Zacatecas	Código Penal para el Estado de Zacatecas (capítulo vi tortura derogado, p.o. 31 de agosto de 2019) No cuenta con ley específica en la materia		

⁶⁷ Código publicado en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el miércoles 5 de febrero de 1997.

⁶⁸ Última reforma publicada en el periódico oficial: 31 de diciembre de 2022.

⁶⁹ Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el sábado 20 de diciembre de 1986.

⁷⁰ Última reforma publicada en el periódico oficial: 14 de junio de 2022.

⁷¹ Ley publicada en el Número Extraordinario del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el 11 de diciembre de 2003.

⁷² Última reforma publicada en el periódico oficial: 15 de agosto de 2016.

⁷³ Ley publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave, el sábado 17 de abril de 1999. (Republicada, G.O. 22 de abril de 1999).

⁷⁴ Última reforma publicada en la gaceta oficial: 18 de marzo de 2003.

⁷⁵ Código publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el jueves 30 de marzo de 2000.

⁷⁶ Última reforma publicada en el diario oficial: 27 de octubre de 2022.

- 22.** La Tabla anterior nos muestra la falta cumplimiento generalizado, por parte de las legislaturas estatales, de la Ley General contra la Tortura. Como señalamos más arriba son solo 5 estados los que han cumplido con la promulgación de leyes especiales. Aquellos estados que cuentan con una ley sobre prevención de la tortura, promulgada con anterioridad al 27 de junio de 2017, incumplen con lo señalado en el transitorio tercero de la ley. Los estados que no cuentan siquiera con una ley especial se encuentran en una categoría similar de omisión. Sostenemos que una adecuada armonización de la legislación estatal con la citada Ley General solo puede darse en leyes especiales en la materia, toda vez que es en éstas en donde se plasman los principios y directrices de la política pública de prevención de la tortura.
- 23.** Es importante recordar que, según el transitorio tercero de la reforma del diez de julio de dos mil quince al artículo 73, fracción XXI, de la CPEUM, se **facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura**, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud.⁷⁷ De acuerdo con la SCJN esto tuvo como efecto “retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias.”⁷⁸ A partir de la publicación de la Ley General, solo los tipos penales contenidos en ella se encuentran vigentes, y son ellos los que deben usarse para la calificación de los hechos investigados por las fiscalías especializadas. En palabras de la SCJN:

La competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que, se insiste, **a partir de esa fecha las entidades federativas carecían de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortu-**

⁷⁷ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I... XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral... El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.

⁷⁸ SCJN. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 134/2017., p. 109.

ra, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.⁷⁹

24. Por ello, todos los tipos penales establecidos en las legislaciones locales quedaron abrogados por la Ley General al día siguiente de su publicación y, de acuerdo con la decisión de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 134/2017, la aplicación de los tipos penales estatales sería inconstitucional.

25. La obligación de armonizar las legislaciones estatales con la Ley General excluye los tipos penales. Además, señala la SCJN, “desde el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, si las entidades federativas pretendían legislar sobre algún otro aspecto distinto a los tipos penales y su sanción, tenían que atender a lo dispuesto en la Ley General”.⁸⁰ En este sentido los congresos de los estados de Coahuila,⁸¹ Jalisco, Sonora,⁸² San Luis Potosí⁸³ y Oaxaca,⁸⁴ han promulgado leyes con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General, violaron la competencia del Congreso de la Unión al establecer tipos penales en la materia. Esto de acuerdo con el razonamiento expresando por la SCJN para el caso de Querétaro, en la sentencia citada anteriormente.⁸⁵

⁷⁹ *Id.*, párr. 80.

⁸⁰ *Id.*, párr. 82.

⁸¹ Ver el artículo 2 y siguientes de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁸² Ver el artículo 3 y siguientes de la Ley para Prevenir y Erradicar la Tortura en el Estado de Sonora.

⁸³ La Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí remite al Código Penal del Estado de San Luis Potosí: “Artículo 2: Para los efectos de la presente ley, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.” Este última señala: “Comete el delito de tortura, el servidor público que, con motivo de sus funciones, por sí o valiéndose de otro, intencionalmente ejerza violencia sobre una persona, ya sea para obtener información o que constituya una forma ilícita de investigación.”

⁸⁴ La Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, inhumanos o Degradantes del Estado de Oaxaca tipifica la tortura, el delito de tratos cruells y los demás delitos vinculados en su capítulo III.

⁸⁵ SCJN. Contradicción de tesis 31/2021. Punto resolutivo segundo. “Se declara la invalidez de los artículos del 311 al 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete.”

- 26.** Por otra parte, la armonización de la legislación de los estados debe incluir la creación de instituciones y de las normas jurídicas que permitan la coordinación de los tres poderes y órdenes de gobierno, así como de los organismos de protección de los derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil especializada en la documentación de casos de tortura y/o acompañamiento de víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁸⁶
- 27.** El Federalismo que caracteriza a nuestra nación obliga a buscar una armonización entre todo el orden jurídico nacional con la finalidad de conservar su validez, vigencia. Esta armonización adquiere relevancia al ser el mecanismo mediante el cual se incorporan al orden jurídico nacional los compromisos del Estado mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos.

IV. IMPORTANCIA DE CONTAR CON FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

- 27.** Para un correcto ejercicio de armonización del marco normativo de las entidades federativas con respecto a la Ley General, es indispensable que se dispongan de las políticas públicas de operación y funcionamiento de las fiscalías locales especializadas y las áreas que generen la supervisión estatal de lugares de privación de la libertad, tomando en cuenta que el propósito sería la conformación de un sistema nacional vinculado al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- 28.** Las fiscalías especializadas tienen la encomienda de investigar con la debida diligencia y con independencia, las graves violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con la interpretación que ha hecho la SCJN, la investigación del delito de tortura debe llevarse a cabo por fiscalías especializadas, debe ser “independiente, imparcial, con debida diligencia, dentro de un plazo razonable, con participación activa de la víctima del delito y en donde en todo momento la carga probatoria dentro de la indagatoria recaiga en la autoridad”.⁸⁷

⁸⁶ Esto con fundamento en el artículo 70 de la Ley General contra la Tortura.

⁸⁷ SCJN. Contradicción de tesis 31/2021, párr. 88. Más adelante la SCJN señala: “Pues bien, de lo anterior... se obtienen una serie de principios y directrices que deben

29. Por otro lado, la especialización, por parte de las fiscalías creadas exprofeso para la investigación de la tortura y otros tratos crueles permite la profesionalización en los estándares de derechos humanos, en la práctica investigativa y forense, así como en la obtención de pruebas científicas orientadas a comprobar prácticas de tortura o malos tratos.⁸⁸
30. Respecto a qué entidades cuentan con una fiscalía especializada, una unidad especializada o ninguna de las dos, en la **gráfica 2** se presenta el estado de las Entidades Federativas a diciembre de 2022.
31. Como es visible en la gráfica anterior, a casi 5 años de la entrada en vigor de la Ley General, aún hay entidades federativas que requieren la creación de una fiscalía especializada. Como se aprecia en el mapa, los estados de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Sonora, aún no cuentan con una fiscalía especializada para la investigación de tortura y otros malos tratos.
32. En conclusión, es vital impulsar una política pública que impulse la generación de fiscalías especiales en investigación del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en las entidades federativas, como una forma de capacitación en la materia y de generar mejores herramientas y metodologías de investigación. Esto permitirá otorgar atención integral, bajo condiciones que hagan posible una actuación del Ministerio público con apego a los principios rectores que la misma Ley General señala para la investigación y documentación del delito de tortura.

seguirse en cualquier investigación que se siga por el delito de tortura, entre otras: la denuncia puede ser presentada por cualquier persona, la investigación se sigue de oficio y de inmediato, por fiscalías especializadas, la investigación debe ser independiente, imparcial, con debida diligencia, dentro de un plazo razonable, con participación activa de la víctima del delito y en donde en todo momento la carga probatoria dentro de la indagatoria recaiga en la autoridad." Párr. 91.

⁸⁸ Cf. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial..., nota 12 supra, párr. 42, y Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Adición. Misión a El Salvador. A/HRC/23/43/Add.1, 23 de mayo de 2013, párr. 125.

GRÁFICA 2
Entidades federativas que cuentan con una Fiscalía o Unidad Especializada en materia de Tortura (actualización a diciembre de 2022)



- Entidades que cuentan con una Fiscalía Especializada.
- Entidades que cuentan con una Unidad Especializada.
- Entidades que no cuentan con Fiscalía o Unidad Especializada.

VI.I. Estado de la armonización legislativa estatal

33. La información contenida en el presente instrumento hace necesario que los congresos estatales generen los lineamientos de operación de las políticas públicas en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Lo anterior, dado los retos que aún se identifican en materia de implementación de los estándares contemplados en la Ley General de las diversas entidades federativas.

V. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

- 34.** La Corte IDH ha señalado que la obligación de los Estados de adecuar sus normas internas a los estándares interamericanos de derechos humanos se ha expresado en el concepto de control de convencionalidad. Esta figura tiene como objeto la armonización de las normas internas con las normas y criterios establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Así, por ejemplo, en la sentencia del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, de 2006.⁸⁹
- 35.** La Corte IDH ha ido más allá, al señalar que los Estados incumplen su deber de adecuar el ordenamiento interno al objeto y fin de los tratados de derechos humanos, al mantener vigentes disposiciones que restringen de manera no razonable o vulneran algún derecho humano protegido por los instrumentos que conforman el *corpus juris* interamericano.⁹⁰ Por ello, la misma corte refiere que la obligación de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos implica lo siguiente:⁹¹

⁸⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos (EE.UU.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021), p. 16-17 disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompedioobligacionesEstados-es.pdf>

⁹⁰ Ver por ejemplo: Corte IDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Eduardo Kimel contra la República Argentina* (Costa Rica, Corte IDH, 2008) y Corte IDH, *Demanda ante la Corte Jorge Castañeda Gutman contra México*, (Costa Rica, Corte IDH, 2006).

⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Compendio sobre la obligación, pp. 16-17, 19, 40, 44.

- a) Verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con los instrumentos interamericanos de derechos humanos y sus estándares aplicables.
- b) Garantizar el efecto útil de los instrumentos interamericanos.
- c) Alcanzar todas las situaciones jurídicas que se presentan en los estados.
- d) Que todas las autoridades estatales de los diferentes órganos, poderes y jerarquías, el ámbito de sus competencias, cumplan la obligación de ejercer, *ex officio*, el control de convencionalidad.⁹²
- e) Que el cumplimiento de esta obligación no está sujeto a la división de competencias que señale el derecho interno.
- f) Suprimir las normas contrarias a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos o el ajuste de su interpretación conforme a dichos instrumentos, de acuerdo con las facultades de cada autoridad competente.
- g) Realizar, respecto de leyes, decretos, reglamentos y, en general, sobre cualquier disposición que constituya una norma jurídica, con independencia de la jerarquía del órgano que la emita, el ajuste de su interpretación conforme a los estándares de protección de derechos humanos.

36. Así, cuando la Corte IDH se refiere a la armonización normativa.⁹³ El fundamento jurídico de esta obligación del Estado mexicano se encuentra en las llamadas cláusulas de recepción, o de incorporación, del derecho internacional de los derechos humanos, lo que se puede verificaren diversos artículos de los tratados internacionales, y en las que se señala la obligación genérica de los Estados de tomar las medidas legislativas, o de otra índole, a fin de hacer efectivos los derechos humanos salvaguardados por el tratado en cuestión. Así,

⁹² Por ejemplo, “cuando la normativa o marco jurídico aplicable sean violatorios de los derechos de las personas defensoras, también existe la obligación de las autoridades de realizar dentro de las esferas de sus atribuciones y competencias un control de sus acciones u omisiones *ex officio*, asegurándose que no resulten violatorios de los derechos humanos, de ser necesario, inaplicando la normas que pudieran resultar lesivas de los derechos de las personas defensoras.” CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, (EE.UU., CIDH, 2017), 89.

⁹³ Para la discusión conceptual sobre los términos de armonización legislativa y normativa ver: Arturo, Garita, *Armonización Normativa* (México: SE, 2015) Disponible en https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Armonizacion_normativa.pdf

por ejemplo, el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que:

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

37. Las “medidas legislativas” deben ir encaminadas a la remoción de los obstáculos legales que impiden garantizar el efecto útil de la norma. Esto puede implicar la reforma, derogación o anulación de las normas que sean contrarias a los derechos y obligaciones contenidos en los instrumentos internacionales o, en su caso, la norma interna de referencia, como es, en el caso que nos ocupa, la Ley General.⁹⁴ De lo contrario, se corre el riesgo de que las instituciones públicas pudieran comprometer la responsabilidad internacional del Estado si permitieran que las personas servidoras públicas que las conforman apliquen una norma de manera incompatible con los referidos instrumentos internacionales.⁹⁵

38. Si bien el control de convencionalidad puede ser aplicado por las personas operadoras de justicia durante su labor cotidiana, lo ideal es que el control de convencionalidad se establezca a partir de las reformas, derogaciones o abrogaciones necesarias para que el orden jurídico mexicano incorpore efectivamente el derecho internacional de los derechos humanos en materia de tortura. Con ello se garantiza que la acción de las personas servidoras públicas se rija por lo que marca la norma y no quede a expensas de factores subjetivos como la competencia o la voluntad política.

39. En este caso, como señalamos, México cuenta con una Ley Ge-

⁹⁴ Se identifica como norma de referencia porque se considera que dicha ley está, a su vez, armonizada con los estándares internacionales en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

⁹⁵ CIDH, *Obligación de los Estados de Estándares Interamericanos de Derechos Humanos* 2021, párr. 47.

neral, la cual funciona como norma de referencia que proporciona herramientas y directrices útiles para la prevención, investigación y sanción de la tortura. Esta ley, a partir de su entrada en vigor, obliga a las entidades federativas y a la Ciudad de México a armonizar su marco normativo. De esta manera, la tarea pendiente que se aborda en el presente informe es la obligación de armonizar las normas subnacionales vigentes, o a la emisión, en los casos en los que no se cuente con esta.

VI. RECOMENDACIONES

40. A continuación, se presentan las recomendaciones dirigidas a:

A. A los actores facultados para presentar y promover iniciativas de Ley en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

41. ÚNICA. Modificar el tipo penal de tortura establecido en el artículo 24 de la Ley General, para que se adicionen los actos de tortura cometidos con el fin de obtener información o una confesión de un tercero.

B. A los actores facultados para presentar y promover iniciativas de Ley en los congresos estatales

42. PRIMERA. Reformar la legislación estatal que regula las atribuciones de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, con el objetivo de dotar a estos de facultades y de recursos suficientes para realizar prevención de la tortura y otros malos tratos a nivel estatal. Esto con la intención de que sean partícipes de la implementación de un sistema nacional de prevención de la tortura.

43. SEGUNDA. Dar cumplimiento al transitorio Décimo Segundo de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en el sentido de proporcionar a las fiscalías estatales los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para el cumplimiento de las obligaciones que les competen.

C. A los actores facultados para presentar y promover iniciativas de Ley, de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas.

TODOS ELLOS ESTADOS QUE NO CUENTAN CON LEY ESTATAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.

44. ÚNICA. De forma armónica con las constituciones estatales se generen iniciativas de ley, con la finalidad de promulgar la norma estatal de la materia que detone las acciones de política pública de prevención de la tortura, tomando como referente el contenido normativo de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

D. A los actores facultados para presentar y promover iniciativas de Ley, de los estados de Coahuila de Zaragoza, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Sonora. Todos ellos estados que cuentan con una ley estatal para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

45. ÚNICA. De forma armónica con las constituciones estatales se realice un diagnóstico en el que se identifiquen los elementos no armonizados y se atiendan los estándares de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y conforme a los resultados se realice una propuesta legislativa que se encuentre homologada con dicha Ley General.

E. A las Fiscalías Generales de los Estados de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán. Todas ellas que cuentan con unidades especializadas.

46. ÚNICA. Aquellas fiscalías que cuentan con unidades especiales para la investigación de la tortura y otros malos tratos, deberán de realizar

las acciones necesarias con el objeto de poner en marcha una transición a fiscalías especializadas que investiguen el delito de tortura, verificando que cuenten con los recursos necesarios para su operación de acuerdo con el artículo 55 de la Ley General contra la Tortura, así como con el transitorio Octavo de dicho ordenamiento.⁹⁶

F. A las Fiscalías Generales de los Estados de Coahuila de Zaragoza, Guerrero, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala.

TODAS ELLAS QUE NO CUENTAN CON FISCALÍAS

47. ÚNICA. Aquellas fiscalías estatales que no cuentan con una fiscalía especializada para la investigación de la tortura y otros malos tratos, deberán realizar las acciones necesarias con el objeto de crearlas y verificar que cuenten con los recursos necesarios para su operación de acuerdo con el artículo 55 de la Ley General contra la Tortura, así como con el transitorio Octavo de dicho ordenamiento.

En atención a lo dispuesto por los artículos 72, 73, 78 fracción I y 81 de la Ley General y 22 del Protocolo Facultativo, se presenta este Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, cuya adscripción por parte del Estado Mexicano fue conferida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como un área independiente de las Visitadurías que integran a la misma.

Atento a lo que señala el artículo 42 del Reglamento del MNPT, en un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la notificación del citado informe, deberá comunicar una respuesta formal a este Mecanismo sobre dichas recomendaciones.

Para la atención y cumplimiento cabal de las presentes recomendaciones, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su artículo 22: “Las autoridades competentes del Estado Parte interesado examinarán las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención y entablarán un diálogo con este Mecanismo acerca de las posibles medidas de aplicación”.

⁹⁶ Octavo. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y en un periodo no mayor a noventa días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos que resulten necesarios para proporcionar a las Instituciones de Procuración de Justicia la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la Ley.

Se solicita a las autoridades destinatarias la designación de una persona servidora pública, en calidad de responsable, con capacidad de decisión suficiente, para entablar un diálogo con personal de este Mecanismo Nacional quien tiene el domicilio ubicado en Periférico Sur 3453, Piso 9, San Jerónimo Lídice, Magdalena Contreras C.P. 10200, Ciudad de México, Tels.: (55) 5681 8125 y (55) 5490 7400, ext. 1152, correo electrónico arueda@cndh.org.mx.

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y
del Comité Técnico del MNPT

*Diagnóstico sobre las necesidades
de armonización legislativa en las entidades
federativas en materia de tortura ,*
editado por la Comisión Nacional de los Derechos
Humanos, Ciudad de México, diciembre de 2022.

Como consecuencia de un largo proceso de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las personas legisladoras, el 26 de junio de 2017, se promulgó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Esta ley recoge, en gran medida, los estándares del derecho internacional para la prevención, investigación, sanción y reparación de los actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.