



# INFORME DIAGNÓSTICO

Sobre el estado que guarda la Armonización Legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes



**Informe Diagnóstico sobre el estado que guarda la Armonización Legislativa en materia de Prevención, Investigación y Sanción de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.**

Ciudad de México, a **20 de febrero de 2023.**

**AUTORIDADES RECOMENDADAS**

**Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

**Gobierno del Estado de Aguascalientes**

**Gobierno del Estado de Baja California**

**Gobierno del Estado de Baja California Sur**

**Gobierno del Estado de Campeche**

**Gobierno del Estado de Chiapas**

**Gobierno del Estado de Chihuahua**

**Gobierno del Estado de Ciudad de México**

**Gobierno del Estado de Coahuila**

**Gobierno del Estado de Colima**

**Gobierno del Estado de Durango**

**Gobierno del Estado de Estado de México**

**Gobierno del Estado de Guanajuato**

**Gobierno del Estado de Guerrero**

**Gobierno del Estado de Hidalgo**

**Gobierno del Estado de Jalisco**

**Gobierno del Estado de Michoacán**

**Gobierno del Estado de Morelos**



---

**Gobierno del Estado de Nayarit**  
**Gobierno del Estado de Nuevo León**  
**Gobierno del Estado de Oaxaca**  
**Gobierno del Estado de Puebla**  
**Gobierno del Estado de Querétaro**  
**Gobierno del Estado de Quintana Roo**  
**Gobierno del Estado de San Luis potosí**  
**Gobierno del Estado de Sinaloa**  
**Gobierno del Estado de Sonora**  
**Gobierno del Estado de Tabasco**  
**Gobierno del Estado de Tamaulipas**  
**Gobierno del Estado de Tlaxcala**  
**Gobierno del Estado de Veracruz**  
**Gobierno del Estado de Yucatán**  
**Gobierno del Estado de Zacatecas**

**P R E S E N T E S**



---

**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**



## ÍNDICE

I. Introducción .....	6
II. Estado de la cuestión .....	9
III. Información al 15 de febrero de 2023.....	12
IV. Importancia de contar con fiscalías especializadas.....	21
VI.I. Estado de la armonización legislativa estatal .....	23
V. Discusión de los resultados .....	23
VI. Recomendaciones .....	26



## Abreviaturas

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



## I. Introducción

1. Como consecuencia de un largo proceso de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las personas legisladoras<sup>1</sup>, el 26 de junio de 2017, se promulgó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, 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<sup>2</sup>. Sin embargo, algunos aspectos que mandata la ley no han sido cumplidos<sup>3</sup>. 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 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”<sup>4</sup>.

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”.

---

<sup>1</sup> 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\\_t ratos\\_cruelles%2C\\_inhumanos\\_y\\_degradantes](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/10008/Congreso_expide_ley_cntra_la_tortura%2C_t ratos_cruelles%2C_inhumanos_y_degradantes) Consultado el 15 de febrero de 2023.

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> 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](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/Guia_Tortura_14.pdf) Se accedió a la página el 16 de febrero de 2023.

<sup>4</sup> Ley General contra la Tortura. Transitorio Tercero.



4. Este documento, como señalamos más arriba, versa sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en estos dos artículos transitorios de la ley. 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.
5. 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”.<sup>5</sup> 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.

#### **I. Competencia del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

6. 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<sup>6</sup>.*

7. 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<sup>7</sup>.
8. 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

---

<sup>5</sup> Consúltense en línea: <http://armonizacion.cndh.org.mx/>

<sup>6</sup> Convención contra la Tortura. Artículo 2.

<sup>7</sup> 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 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...”





parámetros establecidos en la Convención<sup>8</sup>.

9. 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 Crueles, Inhumanos o Degradantes estableció la directriz 28 dirigida a los Estados Parte, la cual señala que<sup>9</sup>:

*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.*

10. El mismo Subcomité estableció las directrices relativas a que los mecanismos nacionales de prevención deberán<sup>10</sup>:

*“...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”.*

11. 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<sup>11</sup>.

12. 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);*

---

<sup>8</sup> CAT/ Observación General 2. Distr. CAT/C/GC/2. 24 de enero de 2008. ESPAÑOL. Original: INGLÉS

<sup>9</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, *Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención*, (Ginebra: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2010), 5. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/CAT/OP/12/5>

<sup>10</sup> SPT, *Directrices relativas a los mecanismos*, 6.

<sup>11</sup> 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.”



[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);  
*(...) 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).

13. 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.<sup>12</sup>

## II. Estado de la cuestión

14. 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 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:

---

<sup>12</sup> Párrafo segundo del artículo primero de la CPEUM.



Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes.	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>



15. En términos generales estos conceptos fueron usados para la construcción del tipo penal de la Ley General contra la Tortura<sup>13</sup>. 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)<sup>14</sup>.*

16. 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<sup>15</sup>.

17. 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

<sup>13</sup> Sobre esto puede verse la exposición de motivos de la ley: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIWqWmGVdfnXGkvaTayeg9oH2Qvcj5RTIXa5aZs2uPywuV53kOpHneBR1XPOo+zGSwnsx8TQ==> Se accedió a la página el 15 de febrero de 2023.

<sup>14</sup> 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](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1922501.pdf) Se accedió a la página el 15 de febrero de 2023.

<sup>15</sup> 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



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<sup>16</sup>.

18. En ese sentido, resulta importante recordar que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>.

### III. Situación de la legislación sobre tortura y malos tratos en el ámbito estatal

19. 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

<sup>16</sup> Caso *cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

<sup>17</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 PREVÉN DISTINTOS PLAZOS PARA LA DECLARACIÓN DE 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, página 1252. Tipo: Jurisprudencia.



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.

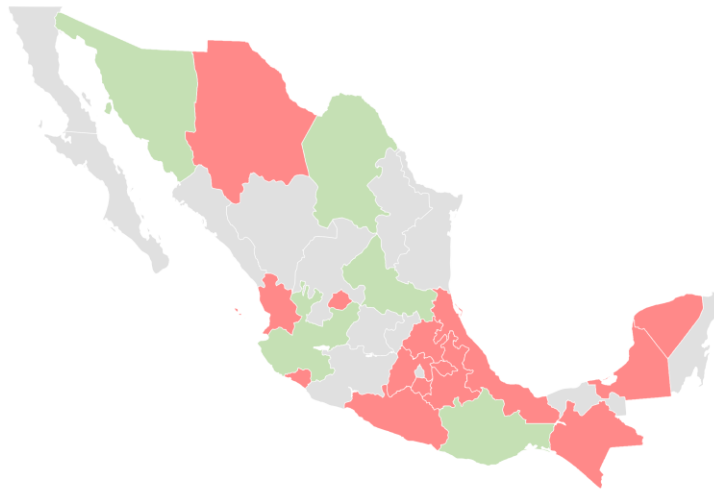
En la **Gráfica 1**, se muestra la última actualización de las entidades federativas que contaban con una Ley en la materia vigente al 15 de febrero de 2023.

**Gráfica 1. Tipo de normatividad en materia de tortura con la que cuentan las entidades federativas**

**1 -En el mapa, marcados con color rojo, se muestran los estados que cuentan con una ley especial contra la tortura**

2 - Se muestran en color gris los estados que no cuentan con una ley especial

3- Con color verde se muestran los estados que cuentan con una ley emitida o reformada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General contra la Tortura



20. 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: sólo 5 estados cuentan con una ley especial sobre la materia. En la tabla siguiente (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.



**Tabla 2. Entidades federativas que contaban, al 15 de febrero de 2023, con ley especial de la materia**

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

<sup>20</sup> Ley publicada en la Sección Primera del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el 14 de mayo de 1995.

<sup>21</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 6 de junio de 2016.

<sup>22</sup> Código publicado en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el domingo 20 de agosto de 1989.

<sup>23</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 17 de octubre de 2022.

<sup>24</sup> Código publicado en el Número Extraordinario del Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, el martes 15 de enero de 1991.

<sup>25</sup> Última reforma publicada en el boletín oficial: 20 de marzo de 2005.

<sup>26</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el jueves 28 de octubre de 1993

<sup>27</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 20 de julio de 2012.

<sup>28</sup> Ley publicada en la Sección Tercera del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, el miércoles 9 de febrero de 1994.

<sup>29</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 17 de septiembre de 2012.

<sup>30</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el sábado 22 de septiembre del 2012.

<sup>31</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 15 de noviembre de 2014.



<b>7) Ciudad de México</b>	Código Penal para el Distrito Federal	16 de julio de 2002. <sup>32</sup>	30 de noviembre de 2022. <sup>33</sup>
<b>8) Coahuila de Zaragoza</b>	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza.	11 de julio del 2014 <sup>34</sup>	27 de noviembre del 2020 <sup>35</sup>
<b>9) Colima</b>	Ley para Prevenir, Sancionar la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes del Estado de Colima	25 de octubre de 2014 <sup>36</sup>	29 de febrero del 2016 <sup>37</sup>
<b>10) Durango</b>	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango. No cuenta con ley específica en la materia	14 de junio de 2009 <sup>38</sup>	8 de noviembre de 2022 <sup>39</sup>
<b>11) Estado de México</b>	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de México.	25 de febrero de 1994 <sup>40</sup>	30 de marzo de 2012 <sup>41</sup>
<b>12) Guanajuato</b>	Código Penal del Estado de Guanajuato. No cuenta con ley específica en la materia	2 de noviembre de 2001 <sup>42</sup>	28 de octubre de 2022 <sup>43</sup>
<b>13) Guerrero</b>	Ley número 439 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Guerrero.	28 de enero de 2014 <sup>44</sup>	No cuenta con reforma

<sup>32</sup> Código publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el martes 16 de julio de 2002.

<sup>33</sup> Última reforma publicada en la gaceta oficial: 30 de noviembre de 2022.

<sup>34</sup> Ley publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Coahuila, el viernes 11 de julio de 2014.

<sup>35</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 27 de noviembre de 2020.

<sup>36</sup> Ley publicada en el Suplemento No. 4 del Periódico Oficial del Estado de Colima, el sábado 25 de octubre de 2014.

<sup>37</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 29 de febrero de 2016.

<sup>38</sup> Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el domingo 14 de junio de 2009.

<sup>39</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 8 de noviembre de 2022.

<sup>40</sup> Ley publicada en la Gaceta del Gobierno, el 25 de febrero de 1994.

<sup>41</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 30 de marzo de 2012.

<sup>42</sup> Código publicado en la Segunda Parte del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, el viernes 2 de noviembre de 2001.

<sup>43</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de octubre de 2022.

<sup>44</sup> Ley publicada en el Alcance I del Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el martes 28 de enero de 2014.





<b>14)Hidalgo</b>	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 <sup>45</sup>	No cuenta con reforma
<b>15)Jalisco</b>	Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco	26 de abril de 2015 <sup>46</sup>	28 de diciembre de 2019 <sup>47</sup>
<b>16)Michoacán de Ocampo</b>	Código Penal para el estado de Michoacán de Ocampo	17 de diciembre de 2014 <sup>48</sup>	27 de diciembre de 2022 <sup>49</sup>
<b>17)Morelos</b>	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Morelos	22 de diciembre de 1993 <sup>50</sup>	01 de marzo de 2017 <sup>51</sup>
<b>18)Nayarit</b>	Ley Para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Nayarit	27 de agosto del 2005 <sup>52</sup>	08 de noviembre de 2016 <sup>53</sup>
<b>19)Nuevo León</b>	Código penal para el estado de nuevo león.  No cuenta con ley específica en la materia	26 de marzo de 1990 <sup>54</sup>	25 de enero de 2023 <sup>55</sup>
<b>20)Oaxaca</b>	Ley para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o	5 de abril de 2018 <sup>56</sup>	No cuenta con reforma

<sup>45</sup> Ley Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el lunes 8 de abril de 2013.

<sup>46</sup> Ley publicada en la Sección III del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado 25 de abril de 2015.

<sup>47</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de diciembre de 2019.

<sup>48</sup> Código publicado en la Octava Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el miércoles 17 de diciembre de 2014.

<sup>49</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 27 de diciembre de 2022.

<sup>50</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el día 22 de diciembre de 1993.

<sup>51</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 1 de marzo de 2017.

<sup>52</sup> Ley publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, el sábado 27 de agosto de 2005.

<sup>53</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 8 de noviembre de 2016.

<sup>54</sup> Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el lunes 26 de marzo de 1990

<sup>55</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 25 de enero de 2023.

<sup>56</sup> Ley publicada en el Extra del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el jueves 5 de abril de 2018



	Degradantes del Estado de Oaxaca.		
<b>21)Puebla</b>	Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar, y en su caso Erradicar la Tortura en el Estado de Puebla.	19 de mayo de 2014 <sup>57</sup>	No cuenta con reforma
<b>22)Querétaro</b>	No cuenta con ley específica en la materia. Código Penal para el Estado de Querétaro. De la tortura (derogado, 7 de septiembre de 2018)		
<b>23)Quintana Roo</b>	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	29 de marzo de 1991 <sup>58</sup>	28 de octubre de 2022 <sup>59</sup>
<b>24)San Luis Potosí</b>	Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí	28 de diciembre de 2010 <sup>60</sup>	09 de septiembre de 2022 <sup>61</sup>
<b>25)Sinaloa</b>	Código Penal para el Estado de Sinaloa	28 de octubre de 1992 <sup>62</sup>	20 de enero de 2023 <sup>63</sup>
<b>26)Sonora</b>	Ley Número 182 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Sonora.	27 de noviembre 2014 <sup>64</sup>	03 de agosto de 2017 <sup>65</sup>
<b>27)Tabasco</b>	Código Penal para el Estado de Tabasco	5 de febrero de 1997 <sup>66</sup>	31 de diciembre de 2022 <sup>67</sup>
<b>28)Tamaulipas</b>	Código Penal para el Estado de Tamaulipas	20 de diciembre de 1986. <sup>68</sup>	19 de enero de 2023 <sup>69</sup>

<sup>57</sup> Ley publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Estado de Puebla, el lunes 19 de mayo de 2014.

<sup>58</sup> Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el viernes 29 de marzo de 1991.

<sup>59</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 28 de octubre de 2022.

<sup>60</sup> Ley publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el martes 28 de diciembre de 2010.

<sup>61</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 9 de septiembre de 2022.

<sup>62</sup> Código publicado en la Sección Primera del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, el miércoles 28 de octubre de 1992.

<sup>63</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 20 de enero de 2023.

<sup>64</sup> Ley publicada en la Sección VI del Boletín Oficial del Estado de Sonora, el jueves 27 de noviembre de 2014.

<sup>65</sup> Última reforma publicada en el boletín oficial: 3 de agosto de 2017.

<sup>66</sup> Código publicado en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el miércoles 5 de febrero de 1997.

<sup>67</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 31 de diciembre de 2022.

<sup>68</sup> Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el sábado 20 de diciembre de 1986.

<sup>69</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 19 de enero de 2023.



<b>29)Tlaxcala</b>	Ley Para Prevenir y Sancionar la Tortura para el Estado de Tlaxcala	11 de diciembre de 2003 <sup>70</sup>	15 de agosto de 2016 <sup>71</sup>
<b>30)Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	Ley Número 21 para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	14 de septiembre de 1999 <sup>72</sup>	18 de marzo de 2003 <sup>73</sup>
<b>31)Yucatán</b>	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 <sup>74</sup>	27 de octubre de 2022 <sup>75</sup>
<b>32)Zacatecas</b>	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		

21. 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 plasmas los principios y directrices de la política pública de prevención de la tortura.

22. 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

<sup>70</sup> Ley publicada en el Número Extraordinario del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el 11 de diciembre de 2003.

<sup>71</sup> Última reforma publicada en el periódico oficial: 15 de agosto de 2016.

<sup>72</sup> 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).

<sup>73</sup> Última reforma publicada en la gaceta oficial: 18 de marzo de 2003.

<sup>74</sup> Código publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el jueves 30 de marzo de 2000.

<sup>75</sup> Última reforma publicada en el diario oficial: 27 de octubre de 2022.



contra la salud.<sup>76</sup> 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.”<sup>77</sup> 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 tortura, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.<sup>78</sup>

23. 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.
24. 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.”<sup>79</sup> En este sentido los congresos de los estados de Coahuila<sup>80</sup>, Jalisco, Sonora<sup>81</sup>, San Luis Potosí<sup>82</sup> y

---

<sup>76</sup> “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”.

<sup>77</sup> SCJN. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 134/2017., p. 109.

<sup>78</sup> Id., párr. 80.

<sup>79</sup> Id., párr. 82.

<sup>80</sup> Ver el artículo 2 y siguientes de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

<sup>81</sup> Ver el artículo 3 y siguientes de la Ley para Prevenir y Erradicar la Tortura en el Estado de Sonora.

<sup>82</sup> 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.”



Oaxaca<sup>83</sup>; 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<sup>84</sup>.

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.<sup>85</sup>

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.

---

<sup>83</sup> 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 crueles y los demás delitos vinculados en su capítulo III.

<sup>84</sup> SCJN. Contradicción de tesis 31/2021. Punto resolutive 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.”

<sup>85</sup> Esto con fundamento en el artículo 70 de la Ley General contra la Tortura.



#### 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”<sup>86</sup>.
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.<sup>87</sup>
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 al 18 de enero de 2023.

---

<sup>86</sup> 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 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.

<sup>87</sup> 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 Knaut. 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 al 18 de enero del 2023

- 1 - Cuenta con una Fiscalía Especializada
- 2 - Cuenta con una Unidad Especializada
- 3 - No cuenta con Fiscalía o Unidad especializada



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.

## 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<sup>88</sup>.

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.<sup>89</sup> Por ello, la misma corte refiere que la obligación de adecuar la normativa interna a los estándares interamericanos implica lo siguiente<sup>90</sup>:

- 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.

---

<sup>88</sup> 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/CompendioobligacionesEstados-es.pdf>

<sup>89</sup> 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).

<sup>90</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Compendio sobre la obligación, p. 16-17, 19, 40, 44.





- 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<sup>91</sup>.
- 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<sup>92</sup>. 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, 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 partes 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.*

---

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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](https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Armonizacion_normativa.pdf)



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<sup>93</sup>. 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<sup>94</sup>.
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 General, 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.

---

<sup>93</sup> 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.

<sup>94</sup> CIDH, *Obligación de los Estados de Estándares Interamericanos de Derechos Humanos* 2021, párr. 47.



## 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 Cruelles, 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 cruellas, 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 Cruelles, 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 transitorio Octavo de la Ley General contra la Tortura<sup>95</sup>.

**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 transitorio Octavo de la Ley General contra la Tortura.

---

<sup>95</sup> 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.



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”.

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](mailto: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

**ARC**

