

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández y César Balcázar Bonilla; así como a Diana González Gómez, Cinthia Paola Rangel Rojas y Giovanna Gómez Oropeza; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Querétaro.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, publicados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el día 1 de septiembre de 2017 cuyo texto es el siguiente:

**CAPÍTULO VIII
DE LA TORTURA**

“Artículo 311. Comete 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 castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero.

No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Artículo 312. *A quien cometa el delito de tortura, se le aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por dos tantos más del lapso de privación de libertad impuesto.*

Artículo 313. *Las penas previstas en el artículo anterior, se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo y con cualquiera de las finalidades señaladas en el artículo 311 de este Código, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.*

Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos a un detenido.

Artículo 314. *No será causa de inexistencia del delito de tortura, circunstancias tales como: estado de emergencia, conmoción, conflicto interior, inestabilidad política, suspensión de garantías, la peligrosidad del imputado, la inseguridad del establecimiento de reclusión u otras eventualidades públicas.*

Artículo 315. *En el momento en que lo solicite, cualquier detenido, cualquiera que sea su situación jurídica, deberá ser reconocido por un perito médico legista y a falta de éste o si lo requiere, además, por un facultativo de su elección. El que haga el reconocimiento queda obligado a expedir de inmediato el certificado correspondiente y en caso de apreciar que se ha infligido dolores o sufrimientos de los comprendidos en el primer párrafo del artículo 311 de este Código, deberá comunicarlo de inmediato al Fiscal que corresponda.*

La solicitud de reconocimientos médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Artículo 316. *El responsable del delito previsto en el presente Capítulo, estará obligado a cubrir los gastos médicos, de asesoría legal, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que hayan erogado la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, deberá de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:*

I. Pérdida de la vida;

II. Alteración de la salud;

III. Pérdida o restricción de la libertad;

IV. Pérdida de ingresos económicos;

V. Incapacidad laboral;

VI. Pérdida o daño a la propiedad; o

VII. Menoscabo de la reputación.

Para fijar los montos correspondientes, el juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.

En los términos de la fracción IV del artículo 47 de este Código, el Estado o los Municipios en su caso, estarán obligados al pago de la reparación de daños y perjuicios.

Artículo 317. *El servidor público que, en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato ante la Fiscalía General del Estado, si no lo hiciera, se le impondrá de tres meses a tres años de prisión y de 15 a 70 UMA de multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.”*

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 14, 16 y 22 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículos 1, 2 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 6, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.
- Obligación del Estado de investigar y sancionar violaciones a derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, publicados mediante decreto el día 1 de septiembre de 2017, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el día 1 de septiembre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 2 de septiembre de 2017 al lunes 2 de octubre de 2017. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

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

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Procedencia.

Como antecedente relevante, se trae a colación que el 26 de enero de 2016, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 11/2015, derivado de ello, un criterio de jurisprudencia

relevante titulado **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

Delimitando como parámetros para estimar a un acto legislativo como nuevo, y susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad los siguientes:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal). Este aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. Este aspecto se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Por ende, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.** Con base en lo anterior se advierte que esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue. Por tanto, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico.

Bajo estas consideraciones, en el caso que nos ocupa el decreto por el que se publicó la reforma al Código Penal para el Estado de Querétaro, fue resultado de las diferentes etapas o fases del procedimiento legislativo hasta culminar con la publicación de la norma general impugnada, tal como se advierte del extracto de su publicación:

**“LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y,
(...)**

Por lo expuesto, la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, expide la siguiente:

LEY QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO.

Artículo Único. *Se reforman los párrafos primero y cuarto del artículo 246-H, los artículos 263 y 264, la denominación del Título Segundo y de su Capítulo Cuarto, la denominación de los Títulos Tercero y Cuarto, así como la de los Capítulos I, II, III, IV, V, y VI del mismo; Quinto y su Capítulo Único; así como los artículos 273 a 317; se adicionan el artículo 295 BIS, así como los nuevos Capítulos XIII, XIV y XV al Título Segundo y los nuevos Capítulos II, III, IV, V, VI, VII y VIII al Título Quinto; y se derogan el artículo 292, los Capítulos IV, V, VI, VII, VIII y IX del Título Tercero y los Capítulos VII, VIII, IX y X del Título Cuarto; todos ellos de la Sección Cuarta, del Libro Segundo del Código Penal para el Estado de Querétaro.
(...)*”

Por lo que respecta al segundo requisito, el cambio es substancial ya que las modificaciones legislativas realizadas tienen por objeto armonizar el orden jurídico de la entidad con la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, por la cual se crea el Sistema Nacional Anticorrupción bajo el cual se establece la obligación de las entidades federativas de instituir sistemas análogos a aquél en el ámbito local, con el objeto de coordinar a las autoridades competentes en la

prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹

Conforme a lo anterior, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, en los artículos primero y segundo transitorios se prevé que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Derivado de estas reformas el 21 de diciembre de 2016 se publicó, en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de combate a la corrupción; ordenamiento legal que en su artículo cuarto transitorio, dispone que la Legislatura del Estado deberá adecuar diversas disposiciones legales relativas a la citada materia.²

Todas estas adecuaciones responden al objetivo de que todos los servidores públicos ejerzan sus atribuciones dentro del marco de legalidad, de modo que los ciudadanos estén protegidos de la arbitrariedad y pueda realizarse el fin último del Estado de Derecho: la justicia (...). Como tal, el sistema está diseñado para optimizar la coordinación tendiente a cumplir con las políticas en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, que permitan fortalecer la integridad institucional.³

¹ Decreto Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el día 1 de septiembre de 2017, página 16848.

² Ídem, Pagina 16848.

³ Procesos legislativos, reforma constitucional, de 27 de mayo de 2015, Cámara de Origen: Diputados exposición de motivos, 1. Iniciativa de diputados (grupo parlamentario del pan) Gaceta No. 4148-V.

En este punto es importante establecer que la relación que prevalece entre la reforma anticorrupción prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la reforma en materia de tortura prevista en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ambas comparten como punto de contacto la regulación de conductas de servidores públicos y particulares que comentan tanto actos de corrupción en el primer caso y en el segundo tortura, tratos crueles inhumanos o degradantes y estos vincularse con hechos de corrupción sin embargo esto no implica que puedan considerarse ordenamientos eminentemente análogos, sino complementarios.

En este sentido, la reforma Código Penal para el Estado de Querétaro, no solo consiste en una modificación numérica, es más trascendente en función de que, en dichas modificaciones en materia de combate a la corrupción, prevalece la regulación del delito de tortura con elementos diversos en cuanto a la pena, reparación del daño a víctimas y excepciones a las previstas en la Ley General que regula esta materia, advirtiendo así un impacto trascendente en la regulación de dicho delito.

En ese sentido, la regulación del delito de tortura en el Código Penal para el Estado de Querétaro actualiza un estado de inseguridad jurídica del cual la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el principio de seguridad jurídica es la base sobre la cual descansa el orden jurídico nacional, cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad, tutelándose así que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.⁴ Como acontecería con la vigencia de las normas impugnadas.

⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a./J. 139/2012 (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, enero de 2013, Tomo Décima Época, Materia Constitucional, página 437, de rubro siguiente: **“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE”**.

Sobre esta misma línea la Segunda Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado en la jurisprudencia 144/2006, sobre los alcances de dicho derecho, a modo de que la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.⁵

Otro aspecto fundamental es que el Código Penal para el Estado de Querétaro, regula paralelamente del delito de tortura a la legislación con mayor protección de derechos humanos en materia de tortura, con ello se está ante una posible disyuntiva que no favorece la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, física y psicológica por ende, se reitera no solo se trata de un cambio de denominación numérica sino de la regulación expresa de un delito de alto impacto con efectos en su persecución e investigación así como reparación.

A mayor abundamiento, en el decreto por el que se expidió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; se reformaron y derogaron, disposiciones del Código Penal Federal, en particular la fracción XIII del artículo 215, fue derogada la cual contenía la conducta consistente en **“obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”**; ante ello resulta evidente que el contenido del decreto, tiene la finalidad de eliminar el supuesto del delito de abuso de autoridad, consistente en tortura a fin de mantener congruencia legal a fin de no regular los delitos de trata de personas, tortura y tratos crueles inhumano o degradantes, ya que estos se verían comprendidos en la Ley General de la materia, cuyo objeto es determinarlos.

⁵ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2a./J. 144/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, octubre de 2006 Novena Época, Materia Constitucional, página 351, de rubro siguiente: **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.”**

Bajo estas consideraciones, la vía de acción de inconstitucionalidad resulta idónea a fin de que ese Supremo Tribunal considere la permanencia de estas normas en el ordenamiento impugnado. Acorde con los parámetros descritos como puede observarse la modificación sustantiva o material se actualiza en el momento en que la norma pasa por una etapa deliberativa dentro del proceso legislativo; esto es así, ya que ese paso consecuentemente repercute materialmente en el contenido de la norma, incluso cuando la decisión del legislador haya sido no modificar el precepto materia de impugnación.⁶

En esta tesitura, los artículos, modificados en cuanto a su denominación numérica, fueron materia de discusión y votación, legislativa lo que implicó una afectación tanto formal como material de la norma, ello con independencia de que su contenido fuera idéntico al establecido con anterioridad a la reforma. Siendo el proceso deliberativo del texto impugnado lo que le confirió el carácter de nuevo acto legislativo⁷. Por lo que, al cumplirse ambos supuestos, la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad se ve cumplida.

X. Introducción.

El marco constitucional y convencional que ampara el orden jurídico mexicano, así como el sistema internacional de derechos humanos, en general, y el sistema interamericano de derechos humanos, en particular, protegen la dignidad del ser humano consagrando su integridad personal como un derecho fundamental.

Como resultado de ese derecho se instituyó la prohibición de toda forma de aplicación deliberada de tormentos, así como de tratos crueles inhumanos o degradantes a cualquier persona que se encuentre sujeta a la jurisdicción del Estado Mexicano. Es así que la prohibición de toda forma de la aplicación deliberada de tormentos, así como de tratos crueles inhumanos o degradantes a cualquier persona se reconoce y protege como derecho absoluto que

⁶ Voto aclaratorio en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales.

⁷ Voto aclaratorio en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales.

pertenece al dominio del *ius cogens* internacional, porque sus consecuencias y efectos se constituyen una intolerable violación de derechos humanos.

En contraste, con esta prohibición, el día 1 de septiembre de 2017 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el Decreto por el que se reformó, el Código Penal para el Estado de Querétaro, resaltando de su contenido el Capítulo VIII en el que se encuentran previstos los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317 los cuales establecen la regulación del delito de tortura, de forma paralela a los delitos de tortura, tratos crueles inhumanos o degradantes previstos en la ley de la materia.

Lo anterior, genera una doble legislación, toda vez que el Congreso de la Unión, en fecha 26 de junio de 2017 expidió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, misma que tiene por objeto, entre otros, el establecer los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y sus sanciones; las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción, así como las normas aplicables ante la comisión de otros delitos vinculados. Esto, constituye una violación directa a los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

En ese sentido, el propio texto constitucional reconoce en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación del Estado y así defender sus derechos.

En otras palabras, todo el actuar del Estado, se encuentra constreñido por los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues es la forma en que se garantiza a todas las personas que se respeten sus derechos humanos. En ese sentido, uno de los medios a través del cual el Estado hace efectivos los principios de legalidad y seguridad jurídica, es mediante la facultad de legislar para establecer la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad.

XI. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución 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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)”

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

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)”

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

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si 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.”

“Artículo 5.- Derecho a la Integridad Personal
(...)”

2. *Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. (...)*”

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

“Artículo 6

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.

Los Estados partes se asegurarán de 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.

Igualmente, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.”

“Artículo 7

Los Estados partes tomarán medidas para que, en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura.

Igualmente, los Estados partes tomarán medidas similares para evitar otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

“Artículo 8

Los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades

procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado.”

“Artículo 9

Los Estados partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura.

Nada de lo dispuesto en este artículo afectará el derecho que puedan tener la víctima u otras personas de recibir compensación en virtud de legislación nacional existente.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.”

XII. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro regulan el delito de tortura, bajo supuestos diversos a los previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, constituyendo con ello una doble regulación, que trastoca los derechos a la seguridad jurídica, integridad personal, así como de protección especializada de las víctimas prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad. Dichos preceptos ofrecen una garantía a las personas, que se extiende a la redacción de leyes claras y suficientemente determinadas.

Especialmente en materia penal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma.

En ese orden al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito: esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

Para determinar la tipicidad de una conducta el legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el orden jurídico.

El principio de taxatividad exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren

de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales se han considerado de gravedad.

Es decir, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

En este sentido cabe hacer mención a la Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, Julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, del rubro y texto siguientes:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de

que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Contrario a estas directrices el día 1 de septiembre de 2017, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal de la entidad, destacando de su contenido los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, que integran el Capítulo VIII denominado “De la Tortura” los cuales, generan un espectro de inseguridad jurídica que posibilita violaciones a derechos humanos, al prever la tipificación del delito de tortura y de tratos crueles inhumanos o degradantes.

Como punto de partida se destaca que el Código Penal para el Estado de Querétaro, prevé en el Título Quinto denominado “Delitos contra la Administración de Justicia”, el Capítulo VIII, titulado **“De la Tortura”** el cual

contempla en su contenido las conductas que actualizan la comisión de este delito, a saber, las siguientes:

“Artículo 311. *Comete 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 castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero.*

No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

Como puede advertirse el artículo 311, del Código Penal para el Estado de Querétaro, establece una definición que guarda gran similitud con la descripción típica de los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes previstos en la Ley General, tal como se evidencia enseguida:

“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 o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo.”*

“Artículo 29. Al servidor público que en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona, se le aplicará una sanción de tres meses a tres años de prisión y hasta doscientos días multa.”

De la lectura de los artículos mencionados, se advierte la coincidencia en elementos estructurales del tipo penal tales como: sujeto activo, fines de la conducta y medios de su realización tal como se muestra enseguida:

- a) Un sujeto activo cualificado, el cual debe tener la calidad de servidor público.
- b) Una conducta consistente en que dicho servidor público 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 castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo.
- c) Un propósito determinado, ya sea para obtener una confesión o información, para castigar o intimidar, o para cualquier otro fin que tenga por objeto menoscabar la personalidad o la integridad física y mental de la persona.

Bajo esta línea, puede advertirse que los elementos que determinan al delito de tortura en el Código Penal para el Estado de Querétaro, comprenden los que están determinados para los tipos penales de tortura, y tratos crueles inhumanos o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Ante ello no se soslaya la participación de las entidades federativas en la creación y operación de las fiscalías especiales para el conocimiento, investigación y persecución de los delitos previstos en la Ley General en materia de tortura, sin embargo, esta pauta no implica la regulación de forma diversa, de los tipos penales de estos delitos, tal como se advierte en el artículo 55 y sexto, séptimo y octavo transitorios de la Ley General:

Artículo 55. *Las Instituciones de Procuración de Justicia deberán crear Fiscalías Especiales 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.*

Artículo 57. *La Procuraduría y las procuradurías de las treinta y dos entidades federativas capacitarán permanentemente a su personal en materia de planeación, desarrollo y técnicas de investigación criminal, uso adecuado, legal, proporcional, razonable y gradual de la fuerza, así como en derechos humanos.*

“TRANSITORIOS

Sexto. *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.*

Séptimo. *Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, deberán iniciar los programas de capacitación continua de sus servidores públicos conforme a lo dispuesto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, dentro de un plazo de ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente Decreto.*

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 ese sentido, si bien el código penal de la entidad comprende la regulación de los delitos cometidos por servidores públicos los cuales pueden estar relacionados directamente con la integridad personal, la duplicidad de tipos penales de tortura traería como consecuencia una regulación con alcances diversos para delitos considerados indudablemente, una de las transgresiones especialmente delicadas para los derechos humanos: la práctica de la tortura, que trae consigo consecuencias graves para la dignidad humana.⁸

A. Elementos normativos de los tipos penales de tortura tratos crueles inhumanos o degradantes.

- **Calidad del sujeto activo.**

El artículo 311 del Código Penal del Estado de Querétaro prevé que serán sujetos activos del delito de tortura los servidores públicos, que, con motivo de sus atribuciones, inflijan 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 castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero, sin embargo de esta definición se excluye cualquier otro fin como lo prevé la Ley General, y el supuesto de la realización de procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo.

⁸ Procesos Legislativos. Cámara de origen: Senadores EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, Ciudad de México, martes 27 de octubre de 2015. 1.INICIATIVA DE (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD) Gaceta No. LXIII/1PPO-39/58744.

Código Penal para el Estado de Querétaro.	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VIII DE LA TORTURA</p> <p>ARTÍCULO 311.- Comete 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 castigarlo por un acto que haya cometido o se sospeche que cometió, coaccionarlo para que realice o deje de realizar una conducta determinada, o como medio intimidatorio para el torturado o para un tercero.</p> <p>No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO TERCERO DEL DELITO DE TORTURA</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, <u>o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:</u></p> <p>I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;</p> <p>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</p> <p><u>III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo.</u></p>

No se soslaya que en ambos tipos se cumple la finalidad de sancionar al servidor público por la comisión del delito de tortura, sin embargo, como se ha mencionado este punto de contacto no atiende la especificidad del tipo penal que se aplicará, por las mismas conductas. Por otra parte, no debe pasar inadvertido que los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes, son tipos especiales, y que por lo tanto se excluyen valorativamente, en base al principio de especialidad, y ante ello no es posible que estos tipos sancionen doblemente al sujeto activo por los mismos hechos, ya que su regulación responde a un tratamiento específico y que prevé no solo acciones violentas por parte de la autoridad sino conductas consideradas de alto impacto.

- **Pena.**

Otro elemento relevante es que la pena establecida por el tipo que se combate, y la establecida para el delito de tortura en la Ley General son distintas, por lo que el Poder Legislativo de Querétaro establece una sanción menor para el delito de tortura, siendo que su punibilidad alta responde a su especial gravedad, por lo que el legislador local no solo genera incertidumbre jurídica sobre qué tipo se aplicará a los mismos hechos, sino que además, establece una penalidad menor para hechos constitutivos del delito de tortura, que el Estado tiene la obligación de castigar de manera severa, tal discrepancia se traduce en una afectación a la protección especializada de las víctimas de este delito.

A efecto de contrastar las normas y enfatizar la inconstitucionalidad de la fracción aquí impugnada, a manera de demostración se establece la siguiente comparación entre el tipo combatido y el delito de tortura, así como sus penas:

Código Penal del Estado de Querétaro	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
<p>Artículo 312. <i>A quien cometa el delito de tortura, se le aplicará <u>prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa</u> e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por dos tantos más del lapso de privación de libertad impuesto.</i></p>	<p>Artículo 26. <i>Se le impondrá una <u>pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa</u>, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente Ley. Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa. Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de Servidor Público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad.</i></p>

- **Comisión del delito por particulares.**

Sobre el mismo aspecto de la punibilidad, las penas previstas en el Código Penal para el Estado de Querétaro, que se imponen a los particulares o terceros involucrados en la comisión del delito de tortura son significativamente diversas de 3 a 12 años en el Código Penal de la entidad y de 6 a 12 en la Ley General, ante ello se reafirma la falta de seguridad jurídica de los imputados y las víctimas, tal como se ha referido.

Código Penal del Estado de Querétaro	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
<p>Artículo 312. <i>A quien cometa el delito de tortura, se le aplicará <u>prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa</u> e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por dos tantos más del lapso de privación de libertad impuesto.</i></p> <p>Artículo 313. <i>Las penas previstas en el artículo anterior, se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo y con cualquiera de las finalidades señaladas en el artículo 311 de este Código, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.</i></p> <p><u>Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos a un detenido.</u></p>	<p>Artículo 26.- <i>Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente Ley.</i></p> <p><u>Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.</u></p>

- **Delitos vinculados.**

Sobre la base del artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, cuyo contenido es el siguiente:

“Tercero. 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.”

Las entidades federativas armonizarían su marco jurídico de conformidad con las disposiciones de la referida Ley General, sin embargo, al no realizar esta adecuación surgen regulaciones diversas sobre conductas que guardan identidad tal como es el caso de la obligación de denuncia de las conductas constitutivas de tortura, en este caso la pena resulta también diversa ya que en el ordenamiento local se prevé una pena de 3 meses a 3 años de prisión, por la comisión de esta conducta sin embargo en la norma general se prevé una pena de 3 a seis años.

Código Penal del Estado de Querétaro	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
<p>ARTÍCULO 317.- <i>El servidor público que, en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato ante la Fiscalía General del Estado, si no lo hiciera, se le impondrá de tres meses a tres años de prisión y de 15 a 70 UMA de multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.</i></p>	<p>Artículo 30. <i>Al Servidor Público que sin tener la calidad de garante y teniendo conocimiento de la comisión de conductas constitutivas de tortura se abstuviere de denunciar inmediatamente las mismas, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión y de doscientos cincuenta a quinientos días multa.</i></p>

- **Medidas de reparación integral a víctimas.**

Como eje fundamental, no pasa desapercibido que la Ley General de Víctimas, prevé en el artículo 1º, que la reparación integral comprende medidas de

restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

De acuerdo a este precepto para determinar las medidas de reparación integral se tomará en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante; esto como medida gradual de los alcances de la reparación no como condición que limite el otorgamiento de la reparación integral.

En ese orden de ideas, se parte de un derecho fundamental: la reparación integral, de violaciones a derechos humanos, y entre mayores afectaciones produce una violación a derechos humanos en esa medida debe ser su reparación, sin que deba interpretarse de ello que únicamente deberán repararse las consideradas de extremo impacto. Ante ello no puede perderse de vista que la reparación deviene de la realización de una acción u omisión que cumpla con algún factor de atribución, como el dolo o la culpa; la actualización de un daño; y la existencia de una relación causal entre el daño experimentado por la víctima y la acción u omisión del agente que cause daño.

Sobre esa línea la sentencia del amparo en revisión 476/2014,⁹ la Primera Sala explicó que “la obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia”, de tal manera que “cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades”.

Tratándose de la reparación del daño del delito de tortura, el Código Penal para el Estado de Querétaro establece que únicamente la responsabilidad del sujeto activo consistirá en cubrir los gastos médicos, de asesoría legal, funerarios, de

⁹ Amparo en revisión 476/2014, resuelto el 22 de abril de 2015, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente).

rehabilitación o de cualquier otra índole, que hayan erogado la víctima o sus familiares, asimismo, deberá de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, sin embargo de esta regulación escapan las medidas de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, previstas en el artículo 93 de la Ley General ante ello pese a que la regulación local determina los parámetros de reparación esta no contempla aspectos que lograrían su integridad.

Por otra parte, la ley local remite directamente a la responsabilidad del agente y no a la responsabilidad de la entidad federativa de asegurar la reparación del daño a la víctima del delito de tortura, cuando sean responsables sus servidores públicos o particulares bajo la instigación, autorización o consentimiento de éstos, tal como se prevé en el artículo 94 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ante ello el espectro de protección es menor y por ende trastoca los derechos de las víctimas de estos delitos, a “la reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución de la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación”, sin embargo, “ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias”.¹⁰

Código Penal del Estado de Querétaro	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
Artículo 316. El responsable del delito previsto en el presente Capítulo, estará obligado a cubrir los gastos médicos, de	Artículo 93. Las Víctimas del delito de tortura tienen derecho a ser reparadas integralmente conforme a las medidas de restitución,

¹⁰ Amparo en revisión 476/2014, resuelto el 22 de abril de 2015, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente).

asesoría legal, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, que hayan erogado la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, deberá de reparar el daño e indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- I. Pérdida de la vida;
- II. Alteración de la salud;
- III. Pérdida o restricción de la libertad;
- IV. Pérdida de ingresos económicos;
- V. Incapacidad laboral;
- VI. Pérdida o daño a la propiedad; o
- VII. Menoscabo de la reputación.

Para fijar los montos correspondientes, el juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.

En los términos de la fracción IV del artículo 47 de este Código, el Estado o los Municipios en su caso, estarán obligados al pago de la reparación de daños y perjuicios.

rehabilitación, compensación, satisfacción y **medidas de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica,** en términos de la Ley General de Víctimas.

Artículo 94.- Las entidades **federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, son responsables de asegurar la reparación del daño a la Víctima del delito de tortura, cuando sean responsables sus Servidores Públicos o particulares bajo la instigación, autorización o consentimiento de éstos.**

La Federación será responsable subsidiaria para asegurar, con cargo al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, la reparación del daño causado a la Víctima del delito de tortura, cuando la entidad federativa no haya reparado en un plazo de treinta días naturales a partir de que se haya requerido por la Víctima la reparación del daño, o bien cuando la entidad federativa lo solicite por escrito en caso de no contar con disponibilidad de recursos, y se comprometa a resarcir al Fondo en un plazo determinado. En caso de que los recursos del Fondo no sean resarcidos, la Comisión Ejecutiva ejercerá el derecho de repetir contra la entidad federativa y contra quienes hayan cometido el delito. Las entidades federativas y la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, instrumentarán programas de atención a Víctimas de tortura, con especial énfasis en Víctimas de tortura que se encuentran privadas de su libertad.

- **Agrupación de conductas específicas.**

Por lo que respecta a esta misma especificidad, el tipo penal previsto en el Código Penal para el Estado de Querétaro, conjuga las conductas de los delitos de tortura y de tratos crueles inhumanos o degradantes, sin tomar en cuenta que desvincular estos tipos, fue producto del proceso legislativo que dio como

resultado la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

No obstante que en iniciativas tempranas se aludía a un tipo penal único en su desarrollo se clasificó en dos: el delito de tortura y el delito de tratos o penas cruellas, inhumanos o degradantes, **a efecto de que ninguna conducta quede impune y de explicar aquellas conductas que no constituyen tortura, pero que deben ser sancionadas**, por lo que al determinar dicha particularidad regularlos en un tipo que conjuga sus elementos se traduce en una afectación a la seguridad jurídica, como se ha descrito.

Iniciativa de (Grupo Parlamentario del PRD) Gaceta No. LXIII/1PPO-39/58744.

a) *Tipo penales.*

*Para lograr que la descripción típica de la conducta cumpla con lo establecido por los tratados suscritos por nuestra nación y los estándares internacionales en la materia, consideramos que el tipo penal de tortura y otros tratos o penas cruellas, inhumanas o degradantes **debe ser único**, ya que tanto en la doctrina, jurisprudencia o recomendaciones de origen nacional o internacional, no se encuentra una diferencia objetiva entre las conductas denominadas como tortura o aquellas que pudieran considerarse tratos o penas cruellas, inhumanas o degradantes. Por ello, al momento de construir el tipo penal, es importante establecer claramente los elementos de cada tipo penal.*

El Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Cruellas Inhumanos o Degradantes y se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional, señala:

“Para lograr que las descripciones típicas de las conductas cumplan con lo establecido por los tratados suscritos por nuestra nación y los estándares internacionales en la materia, consideramos que se deben tipificar, por un lado, el delito de

*tortura y, por el otro el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **a efecto de que ninguna conducta quede impune.***

(...)

*Aunado a lo anterior, hemos estimado necesario incluir también, en un artículo distinto, el tipo penal de otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes, **a efecto de explicar aquellas conductas que no constituyen tortura, pero que deben ser sancionadas,** para quedar como sigue (...)"*

B. Regulación de la tortura en el ámbito nacional e internacional.

- **Nacional.**

A mayor abundamiento, resulta evidente que en el orden constitucional nacional existe una prohibición de tortura, los tratos crueles, los tratos inhumanos o los tratos degradantes, tal como se aprecia de la interpretación armónica de los artículos 20 apartado B, como un derecho de la persona imputada, del artículo 22, como prohibición de las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales que bien se pueden clasificar como penas crueles inhumanas o degradantes; el artículo 19 que prohíbe todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, o bien el artículo 29 bajo el cual se establece que bajo ninguna circunstancia se podrá restringir el derecho de integridad personal, así como se establece la "prohibición de la tortura".

Sobre esto es menester precisar que el día 26 de junio de 2017, fue publicado el Decreto por el que se expidió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional.

En la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se precisa como obligación de todas

las autoridades el promover, respetar, proteger y garantizar en todo momento el derecho de toda persona a que se respete su integridad personal, protegiéndosele contra cualquier acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Del contenido de esta Ley General se advierten los siguientes objetivos:

- a)** Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- b)** Establecer los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y sus sanciones; las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción, así como las normas aplicables ante la comisión de otros delitos vinculados; y
- c)** Establecer medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las Víctimas de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Como puede advertirse dichos objetivos prioritarios se reflejan a lo largo del texto del ordenamiento a fin de regular de forma exclusiva la forma de coordinación entre las autoridades, establecer los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y sus sanciones, las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción, así como las normas aplicables ante la comisión de otros delitos vinculados.

No pasa inadvertido que el Título Quinto denominado “Delitos Contra la Administración de Justicia” del Código Penal para el Estado de Querétaro, al contemplar el delito de tortura, tiene por objeto regular no solo este sino otros delitos cometidos por servidores públicos sin embargo, los contenidos en este capítulo responden a la protección del bien jurídico “servicio público” y tratándose de los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes protegen

eminentemente el bien jurídico “integridad personal”, ante esta notoria diferencia no resulta admisible su paralelo, por lo que no se deben tipificar los mismos hechos con tipos penales distintos, esto en razón de la especificidad del delito de tortura cuyo tipo es determinado en la Ley General.

- **Derogación del delito de abuso de autoridad en el Código Penal Federal.**

Destaca también del contenido del decreto por el que se expide la Ley General la reforma a otros ordenamientos a saber: el Código Penal Federal, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Extradición Internacional.

Para el caso que nos ocupa resulta relevante que la reforma al Código Penal Federal consistió en adicionar la fracción V al artículo 85 y se reforma la fracción XV del artículo 215; y **se derogan las fracciones II y XIII del artículo 215**, así como la fracción XII del artículo 225.

En aras de lo anterior se destaca que por lo que respecta al artículo 215 cuya regulación comprende el delito de abuso de autoridad se derogó la conducta contenida en la fracción XIII, consistente en **“obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”**;

Artículo 215.- *Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:*

I. ...

II. Derogado.

III. a XII. ...

XIII. Derogado.

XIV. ...

XV. Omitir realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente; y

XVI.

Como puede advertirse del contenido del decreto, tiene la finalidad de eliminar el supuesto del delito de abuso de autoridad, a fin de mantener congruencia legal con la regulación que se expide a fin de no regular los delitos de trata de personas, tortura y tratos crueles inhumano o degradantes, ya que estos se verían comprendidos en la Ley General de la materia, cuyo objeto es determinarlos.

Ante los elementos expuestos resulta visible la falta de seguridad jurídica que genera la regulación de los delitos de abuso de autoridad ya que como lo ha señalado ese Supremo Tribunal en Jurisprudencia¹¹ los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria.

Por tanto, la contravención a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 311 del Código Penal para el Estado de Querétaro, y el delito de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, tipificados en la Ley General de la materia.

Es preciso señalar que la aplicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes corresponde a las autoridades en los tres órdenes de gobierno, y se interpretará de conformidad con la Constitución y el derecho internacional, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas víctimas de tortura, ante ello regular las conductas de incomunicación,

11 Segunda Sala, Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, viernes 11 de agosto de 2017, Décima Época, Materia Constitucional, del rubro y texto siguientes: **DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.**

intimidación, tortura, tratados crueles inhumanos o degradantes bajo un tipo de elementos y una menor protección trastoca estos principios, como son:

- Sanciones severas que tengan en cuenta la gravedad del tipo (Artículo 6)¹²
- Prohibición en el empleo de la tortura (Artículo 7)¹³
- Derecho a ser examinado imparcialmente (Artículo 8)¹⁴
- Compensación adecuada para las víctimas del delito (Artículo 9)¹⁵

No debe perderse de vista que la Ley General refiere que esta se interpretará de conformidad con la Constitución y el derecho internacional, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas víctimas de tortura, sin que con ello se determine una regulación diversa.

Por lo que se refiere a la protección especializada de las víctimas de los delitos de Tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes, esta se vería vulnerada, al perseguirse los hechos típicos del delito de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes como si se tratara de un tipo relacionado únicamente con la administración de justicia, determinado por el Código Penal local, generando con ello, inseguridad jurídica tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, como para las víctimas de tales delitos, y por ende los fines del proceso penal siguientes:

Artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal los fines del proceso penal son:

- a) El esclarecimiento de los hechos,
- b) Proteger al inocente,
- c) Procurar que el culpable no quede impune, y
- d) Que los daños causados por el delito se reparen.

¹² Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

¹³ Ídem

¹⁴ Ídem

¹⁵ Ídem

Se estima pertinente reiterar que ese Tribunal Pleno ha considerado que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado, ya que de acuerdo con la jurisprudencia de esa misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos y de los cuales no escapen las causas de justificación del delito.

En esta línea conviene citar la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, Materias Penal y Constitucional, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la literalidad que sigue:

“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA *La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.”*

Como se ha referido, del contenido de la norma impugnada, se generan dudas y abren el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la integridad física y psicológica.

- **Internacional.**

Como ha quedado precisado, la prohibición de tortura se ha establecido tanto en disposiciones internas como internacionales, de las cuales resulta como punto de contacto, la protección de la integridad física y psíquica, la cual tiene en sí diversas connotaciones que van desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos de la persona, como son: la duración de los tratos, la edad, el sexo, la salud, el contexto y la vulnerabilidad.

En función de ello, y como se ha dicho, los esfuerzos por definir y establecer los márgenes mínimos de atención y obligatoriedad para prohibir la tortura y otros tratos que sean inhumanos o degradantes, se presentan en los instrumentos internacionales, y por ello, los principios esgrimidos en estos ordenamientos representan obligaciones expresas para las autoridades, atendiendo a que se traducen en una obligación expresa, que las autoridades del Estado, deben cumplir en el sentido de abstenerse de infringir a las personas dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales por razones derivadas de la ejecución de sanciones penales o medidas incidentales a estas.

De los instrumentos internacionales convencionales, de los que el Estado mexicano es parte, se extraen las siguientes definiciones:

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
<p>Artículo 1.</p> <p>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 o 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, o 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.</p> <p>Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan 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. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos de aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.</p>	<p>Artículo 7.</p> <p>Por "tortura" se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas;</p>

Como puede advertirse de las definiciones anteriores la tipificación de los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes prevista en la Ley General

resulta coherente con los estándares internacionales en tanto determina como elementos comunes:

- a) La tortura es un acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves.
- b) El fin de la tortura es la investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin.

En contravención a lo señalado los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro actualizan el incumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano para prevenir su práctica, ya que, con fundamento en el artículo artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de la materia el Estado Mexicano tiene las siguientes obligaciones para prevenir la práctica de la tortura:

- Establecer dentro de su ordenamiento jurídico interno la condena a la tortura como un delito, sea consumada o tentativa.
- Sancionar tanto al que la comete como al que colabora o participa en ella;
- Detener oportunamente al torturador a fin de procesarlo internamente o extraditar/o, previa investigación preliminar.
- **Sancionar con las penas adecuadas este delito;**
- Indemnizar a las víctimas;
- Prestar todo el auxilio posible a todo proceso penal relativo a los delitos de tortura, incluyendo el suministro de toda prueba que posean.
- Prohibir que toda declaración o confesión que ha sido obtenida bajo tortura sea considerada válida para los efectos de configurar prueba en procedimiento alguno, salvo contra el torturador.

Además, la integridad personal es el bien jurídico cuya protección constituye el fin y objetivo principal para prohibir la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, lo cual también se encuentra previsto en los artículos 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esto es, el derecho a no ser objeto de tortura, penas crueles o tratos inhumanos o degradantes es un derecho cuyo respeto no admite excepciones.

Por cuanto hace al **principio pro persona** como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquello que favorezca y brinde mayor protección a los derechos humanos de las personas. Dicho principio lleva implícita la condición de que, de existir distintas interpretaciones para una norma jurídica, deberá elegirse aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano; esto es, si en un caso concreto, es factible aplicar dos o más normas, el intérprete debe elegir la que proteja con mayor alcance a los titulares de un derecho humano. Debe tenerse presente que, en el ámbito internacional, se ha definido al principio *pro persona*, mediante dos variantes:

- a) preferencia interpretativa, según la cual el intérprete ha de preferir, de las interpretaciones válidas disponibles para resolver un caso concreto, la que más optimice un derecho fundamental, es decir, cuando amplía el ámbito de los sujetos protegidos por el Derecho o cuando amplía el perímetro material protegido por el Derecho; y,
- b) preferencia de normas, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa. Aquí, es factible destacar que el artículo 133 Constitucional, contiene el principio de jerarquía normativa, a través del cual se establece la estructura del orden jurídico mexicano; el cual otorga el rango de ley suprema a los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Estado Mexicano, lo que implica que, lo pactado en los citados instrumentos supranacionales, queda incorporado al derecho interno mexicano.

Por las razones expuestas y a la luz de las citadas reformas Constitucionales, en materia de derechos humanos, vigentes a partir del diez de junio de dos mil once, es imperativo que las autoridades del país ejerzan, ex officio, el control de convencionalidad para aplicar en sus respectivos ámbitos competenciales, además del derecho interno, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte, así como las interpretaciones que de sus cláusulas ha llevado a cabo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No sobra decir que la prohibición de la tortura, tiene como elemento substancial la protección a la dignidad humana, como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad, y por tanto su protección está a cargo de todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.¹⁶

Por todo lo anterior, los artículos impugnados deben invalidarse al resultar en una vulneración directa a los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por regular los mismos hechos constitutivos de delitos, con distintos tipos penales y distintas penas.

XIII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el día 1 de septiembre de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

¹⁶ Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.) **DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.**

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

No obstante, lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIV. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y el fortalecimiento de las instituciones con la intención de coadyuvar en la prevención de la violencia y la delincuencia. Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”, así como la 16.a que es “Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.”. Es así como los derechos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, implican el derecho al debido proceso, cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas. En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso a la justicia en condiciones de igualdad, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación penal.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de acceso a la justicia, seguridad jurídica, así como del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, y para

los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la doble tipificación del delito de tortura, lo cual trasgrede los derechos antes enunciados en perjuicio de las personas víctimas de estos delitos.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Querétaro del día 1 de septiembre de dos mil diecisiete que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS