

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
57/2018**

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

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIA: M.G. ADRIANA ORTEGA ORTIZ**

**COLABORÓ: LUCÍA I. MOTA CASILLAS**

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

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 57/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, que prevé el delito de abuso de autoridad.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda.** El nueve de julio de dos mil dieciocho, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, publicado mediante Decreto No. 242 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de junio de dos mil dieciocho.
2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:
  - a) La porción normativa impugnada vulnera la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación del Estado de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, al establecer como supuestos del delito de abuso de autoridad conductas idénticas a las

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

reguladas en los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto implica una doble regulación sobre estos delitos, lo que trasgrede los derechos a la seguridad jurídica, pues integra un delito federal independiente como presupuesto para la configuración de un delito local.

- b) Cuando el legislador prevé dentro de la descripción típica del delito de abuso de autoridad elementos de los delitos de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes, genera inseguridad jurídica y posibilita violaciones a derechos humanos.
- c) Es incorrecto el tipo penal cuando subordina los elementos del tipo penal de tortura y los de otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, pues si bien entre ambos hay puntos de contacto, su doble regulación traería como consecuencia inseguridad jurídica.
- d) En virtud de una reforma constitucional, se reservó para la Federación la facultad de legislar en materia de delitos y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Como consecuencia de esa modificación, las entidades federativas no están autorizadas para legislar en relación con esa materia, ni es necesario que sus códigos penales incorporen esos delitos.
- e) El tipo penal impugnado requiere para su actualización los mismos elementos del delito de tortura: a) sujeto activo cualificado –servidor público–; b) una conducta consistente en provocar afectaciones físicas o mentales graves, como intimidación, incomunicación y violencia, en el ejercicio de sus funciones; c) un propósito determinado –obtener una confesión o información, castigar o intimidar o cualquier otro para menoscabar la personalidad o integridad física y mental de una persona. Para cometer el delito de abuso de autoridad, se requiere la actualización de tres elementos: que el sujeto activo sea un servidor público, que al ejercer sus funciones violente a una persona y que lo haga sin causa legítima.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

Los elementos que determinan el delito de abuso de autoridad abarcan los establecidos para el tipo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre éstos hay puntos de contacto –que sean cometidos por un sujeto activo con calidad de servidor público y que las conductas afecten la integridad personal–. La doble regulación asigna distintos alcances a las consecuencias de cometer uno de los delitos considerados más graves en relación con los derechos humanos.

Según la comisión promovente, tanto el delito de abuso de autoridad como el de tortura son tipos penales especiales. Así, la aplicación de uno excluye la aplicación del otro.

- f) Las penas previstas para el delito de tortura y para el de abuso de autoridad son distintas. Para el último tipo, el legislador de la entidad establece una sanción menor. Esto es incorrecto, pues el delito de tortura debe ser considerado de mayor gravedad, por lo que su penalidad debería reflejar la severidad con la que se debe sancionar ese tipo de conductas. El prever una sanción menor se traduce en una afectación para las víctimas del delito de tortura, quienes, por esa circunstancia, gozan de una protección especializada.
- g) El tipo impugnado confunde el delito de tortura con el de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Al emitir la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes –el veintiséis de junio de dos mil diecisiete–, se pretendió desvincular esas dos conductas para que ninguna quede impune, es decir, se buscó asegurar que las conductas que no constituyeran tortura como tal también fueran sancionadas.

La comisión accionante atribuye a esta ley los siguientes objetivos:

- a. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre los órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar estos delitos.
- b. Definir los tipos de tortura y el de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como las reglas generales para su

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

investigación, procesamiento y sanción y las normas aplicables ante la comisión de delitos vinculados a éstos.

- c. Adoptar medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las víctimas de tortura y otros tratos.
- h) Aunque el delito de abuso de autoridad puede estar vinculado con el de tortura y con el de tratos crueles, inhumanos o degradantes, la regulación del Código Penal de Baja California responde a la protección del bien jurídico “servicio público”, mientras que lo correcto sería proteger la integridad personal. Por eso –argumenta la promovente– es inadmisibles la tipificación de una misma conducta con delitos distintos.
- i) El decreto por el que se expidió la ley general referida también reformó otros ordenamientos: en el Código Penal Federal se adicionó una fracción al artículo 85; se reformó la fracción XV y se derogaron las fracciones II y XIII del artículo 215 que contenían la conducta de “obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante, así como la fracción XII del artículo 225.

Ese decreto tuvo como finalidad eliminar el delito de abuso de autoridad, a fin de mantener congruencia con la legislación general, cuyo objeto era precisamente delimitar las conductas que constituyen tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

- j) Según la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, su aplicación corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno; se interpretará conforme con la Constitución y los instrumentos internacionales, y debe favorecer la protección más amplia de los derechos de las personas víctimas de tortura. Por tanto, regular las conductas de incomunicación, intimidación, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes con elementos distintos a los previstos internacionalmente y con una menor protección para las víctimas, supone

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

la violación de los siguientes principios de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura:

- a. Sanciones severas para los responsables (artículo 6)
  - b. Prohibición absoluta (artículo 7)
  - c. El derecho a ser examinado imparcialmente (artículo 8)
  - d. La compensación adecuada para las víctimas (artículo 9)
- k) La tipificación de esta conducta vulnera la protección especializada de las víctimas de estos delitos, pues la persecución de éstos bajo el tipo penal de abuso de autoridad genera inseguridad jurídica.
- l) La Comisión reitera que el Congreso del Estado de Baja California carecía de competencia para emitir el artículo 293, fracción X, en su Código Penal y que, al hacerlo, genera inseguridad jurídica tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley general en la materia como para las víctimas de estos delitos.
- m) La norma impugnada contraviene las definiciones y márgenes mínimos para la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecidos en los instrumentos internacionales. Los principios consagrados en estos ordenamientos representan obligaciones expresas para los Estados, quienes, en consecuencia, deben abstenerse de infligir a las personas dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales por razones derivadas de la ejecución de sanciones penales o medidas incidentales.
- n) Mientras que la tipificación de estos delitos en la ley general, recién expedida, es coherente con los estándares internacionales –pues define la tortura como un acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves y que su fin es la investigación criminal como medio intimidatorio, castigo personal, medidas preventivas, pena o cualquier otro—. Por el contrario, el legislador de Baja California construye la norma impugnada limitando el delito de tortura a los elementos del delito de abuso de autoridad. Esto significa colocar como eje de la conducta punible el incumplimiento de un deber de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o un uso

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

desproporcionado de la fuerza, sin considerar las directrices internacionales.

- o) El Estado Mexicano tiene obligaciones para prevenir la práctica de la tortura: establecer dentro de su ordenamiento jurídico interno la condena a la tortura como un delito, sea consumado o tentativa; sancionar tanto al que comete la tortura como a quien colabora o participa en su comisión; detener oportunamente al torturador para procesarlo internamente o extraditarlo, previa investigación preliminar; sancionar con las penas adecuadas el delito de tortura, atendiendo a su gravedad; 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, y prohibir que toda declaración o confesión obtenida mediante tortura sea considerada prueba válida en procedimiento alguno, salvo contra el torturador.

La norma impugnada incumple las obligaciones del Estado para prevenir la práctica de la tortura.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de julio de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 57/2018 y turnarlo al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.
4. El once de julio de dos mil dieciocho, el ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días, rindieran los informes correspondientes.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** El Secretario General del Gobierno del Estado de Baja California, Francisco Rueda Gómez, rindió su informe en los siguientes términos:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

- a) En primer lugar, aceptó haber promulgado el decreto 242 que reformó diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Baja California.
- b) Estimó que deben declararse infundados e inoperantes los conceptos de validez expuestos por la comisión promovente.
- c) Expone que en virtud del sistema de distribución de competencias legislativas es verdad que corresponde al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales establecer los tipos penales y sanciones en materia de tortura. Sin embargo, expuso que la reforma al artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California se ocupó de regular un delito correspondiente al ámbito local: el abuso de autoridad. Contrario a lo que sostuvo la comisión promovente, el legislador de Baja California no tuvo como objeto regular el tipo penal de tortura, pues no se ocupa de establecer los elementos del tipo ni sus sanciones. Sostiene que la norma impugnada sólo incorpora la tortura y los tratos crueles como un componente más de la norma, sin especificar las conductas que actualizan esos conceptos.

Por tanto, se respetó la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por ello, afirma que no se contraviene el artículo 14 de la Constitución que consagra el principio de legalidad.

- d) Negó que la norma impugnada implique el incumplimiento del Estado de Baja California para sancionar de manera severa los hechos constitutivos de tortura. Considera que el planteamiento de la comisión promovente parte de una premisa falsa. En efecto, si el legislador de Baja California no legisló sobre la materia de tortura –reservada para la Federación–, entonces es incorrecto que debiera establecer una penalidad más severa para el delito que sí reguló, es decir, el delito de abuso de autoridad.
- e) Negó que se contravenga el principio de legalidad en materia penal. En su opinión, el mandato de taxatividad que deriva de este principio no implica que el legislador deba definir cada vocablo usado al redactar

algún tipo penal. Considera que el legislador local redactó de manera detallada y precisa una hipótesis en donde se puede considerar actualizado el delito de abuso de autoridad. Expuso que la reforma al código local justamente tuvo como finalidad subsanar la falta de precisión del tipo penal vigente con anterioridad.

- f) En su opinión, los tipos penales de tortura y de abuso de autoridad son independientes, por lo que no necesariamente se requiere la configuración de uno para la actualización del otro. Si bien entre los elementos del tipo de abuso de autoridad se encuentra el concepto de tortura, no se estableció como una condicionante para la configuración del delito de abuso de autoridad.
- g) También negó que ambos delitos sancionen doblemente a un sujeto por los mismos hechos. Estima que –tal como se regula en la norma impugnada– los delitos de abuso de autoridad y de tortura –según la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura– se conforman con hipótesis distintas, por lo que pueden ser sancionados de manera autónoma.

El Poder Ejecutivo expuso las diferencias entre ambos delitos. En primer lugar, afirmó que el delito de abuso de autoridad tiene como bien jurídico tutelado el servicio público, mientras que la prohibición de la tortura busca proteger la integridad personal. En segundo lugar, aunque el sujeto activo en ambos es un servidor público, el delito de abuso de autoridad se comete contra un inculpado, mientras que la tortura se puede cometer contra cualquier persona. En tercer lugar, el objeto de la acción contemplada para el delito de abuso de autoridad es el obligar a declarar al inculpado; por el contrario, el delito de tortura tiene una diversidad de finalidades: obtener información o una confesión, la intimidación, el castigo personal, la coacción, discriminar o constituir una medida preventiva. En cuarto y último lugar, expone que la modalidad de la acción para el delito local consiste en intimidar, incomunicar, torturar o practicar trato cruel, inhumano o degradante; por su parte, la tortura se comete cuando se causa dolor o sufrimiento físico o psíquico, cuando se



disminuye o anula la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica aunque no cause dolor y sufrimiento.

Por tanto, sostiene que los delitos no se excluyen valorativamente.

6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** El titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, Sergio Eduardo Moreno Herrejón, rindió su informe, en el que planteó lo siguiente:

- a) En primer término, aceptó como cierta la reforma por la que se incorporó la fracción impugnada.
- b) Consideró que los planteamientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deben declararse infundados, pues la norma penal reformada establece los elementos valorativos y necesarios para que sin duda se configure el delito de abuso de autoridad. Negó que el legislador local pretendiera que se configure primero un delito federal para la actualización del delito de abuso de autoridad. Tampoco considera que los delitos de tortura y abuso de autoridad se excluyan valorativamente.
- c) En su opinión, la norma impugnada no contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica.

7. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría General de la República formuló opinión, en la que expuso que debían declararse fundados los conceptos de invalidez planteados por la comisión promovente. Consideró que los elementos que componen el delito de abuso de autoridad según el Código Penal para el Estado de Baja California abarcan lo previsto para el delito de tortura en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, por lo que se genera inseguridad jurídica. Además, sostuvo que la norma impugnada se emitió sin que el Congreso del Estado de Baja California estuviera facultado para ello, pues se trata de una materia reservada al Congreso de la Unión.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

### II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

### III. NORMA RECLAMADA

10. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuestionó la validez de la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, adicionado mediante el Decreto No. 242, que reformó diversas disposiciones de esa legislación penal:

**Artículo 293. Tipo.** Comete el delito de abuso de autoridad todo servidor público, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes:

**X.** Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

[...]

### IV. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. El Decreto 242, por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Baja California, se publicó el ocho de junio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del nueve de junio al ocho de julio de dos mil dieciocho. El último día del plazo fue inhábil. Dado que la demanda se presentó el nueve de julio de dos mil dieciocho –día hábil siguiente–, es oportuna.

## V. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución<sup>1</sup>.
14. En el caso, la Comisión Nacional impugnó un precepto del Código Penal para el Estado de Baja California, legislación estatal que, en su opinión, trasgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional.
15. Conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

[...]

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;

[...]

Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión<sup>2</sup>.

## **VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

16. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

## **VII. ESTUDIO DE FONDO**

17. Corresponde a este Pleno determinar si la norma impugnada es constitucional. Para ello, se retomarán los precedentes de esta Suprema Corte respecto del sistema de distribución competencial en materia de tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
18. Si bien, en principio, las entidades federativas tienen facultad para legislar en materia penal –facultad que comparten con la Federación–, existen materias específicas reservadas al Congreso de la Unión. Conforme al artículo 73, fracción XXI, constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes generales en las que establezca los contenidos mínimos respecto de ciertos tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre Federación y entidades federativas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 109/2017, foja 38.

<sup>3</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

19. El diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se modificó el sistema de distribución competencial en materia de tortura. Se reservó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
20. Esta reforma, al asignar esta facultad legislativa de manera exclusiva al Congreso de la Unión, tuvo como finalidad homologar –como mínimo– los tipos penales de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y las sanciones correspondientes, además de establecer otras previsiones propias en la materia –como las medidas cautelares o de atención a las víctimas de esos delitos–, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno –en relación con la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la ley general–.
21. Ante el reconocimiento de la gravedad de la tortura, la Constitución determinó que debe ser el Congreso de la Unión quien, en uso de su facultad exclusiva, se encargue de que la tipificación de este delito quede nítida e indudablemente separada de otras conductas ilícitas, de manera que refuerce la prohibición absoluta de la tortura; evite la impunidad de quienes la cometan; impida la imposición de penas menores a actos constitutivos de tortura; facilite el registro de los casos de tortura; no obstaculice la identificación tanto de parte del Estado como de las víctimas de los actos violatorios que están absolutamente prohibidos y garantice la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas de esta grave violación de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación.
22. Este Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016<sup>4</sup>, así como la acción de inconstitucionalidad

---

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

<sup>4</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de 27 de marzo de 2017.

109/2015<sup>5</sup>, sostuvo que el sistema competencial establecido en el artículo 73 constitucional impide a las entidades legislar en materia de tortura. La facultad de regular el tipo penal de tortura –la tipificación y sanción de esta conducta– corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Este Pleno reiteró estas consideraciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018<sup>6</sup>.

23. El veintiséis de junio de dos mil diecisiete se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor al día siguiente. Este ordenamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, estableció los tipos penales y sus sanciones<sup>7</sup>. En su capítulo segundo, la ley general distribuye la competencia de las autoridades; establece los supuestos en los que las autoridades federales deben estar a cargo de la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esa ley. El ordenamiento dispone que en los casos no contemplados serán las autoridades del fuero común quienes deban conocer y resolver sobre los delitos.
24. Así, de la ley no deriva una obligación para las entidades federativas de incorporar esos delitos en sus códigos penales. El Congreso de la Unión es el

---

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

<sup>6</sup> Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de 8 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> 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 25. También comete el delito de tortura el particular que:

I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un Servidor Público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o

II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior.

Artículo 26. 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.

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.

único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

25. El decreto por el que se introdujo en la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California se publicó el ocho de junio de dos mil dieciocho. Esta Suprema Corte advierte que su publicación fue posterior a la reforma constitucional que reservó a la Federación la facultad de legislar en materia de tortura, así como a la publicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Conforme al criterio sostenido por esta Suprema Corte respecto del sistema competencial en la materia, esa circunstancia es suficiente para invalidar la fracción impugnada.
26. Este Tribunal Pleno estima que la fracción impugnada regula una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión. En efecto, aunque el texto de esa fracción no regula específicamente el delito de tortura, el congreso estatal equipara todas las conductas que constituyen violaciones a la integridad personal –como son la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de la incomunicación e intimidación que también son consideradas formas de tortura–.
27. Al margen de la obligación de los Estados de establecer penas correspondientes para cada una de las conductas en las que puedan incurrir los servidores públicos y que afecten la dignidad humana, en mayor o menor grado<sup>8</sup>, este Pleno advierte que todas las descripciones que incluyó en la norma impugnada inciden –con diferencia de grado– en los mismos bienes jurídicos

---

<sup>8</sup> La Corte IDH ha entendido que el derecho a la integridad personal tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos. Por tanto, es necesaria la evaluación –sobre todo, de la posible anulación de la personalidad o la disminución de la capacidad física o mental como formas específicas de tortura– de cada caso concreto para la clasificación jurídica de los hechos que se pretenda sancionar. Ver *caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C No. 42, párrafo 57.

Además, la Convención contra la Tortura, en su artículo 16.1, establece que: “Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

protegidos por los tipos penales especiales de tortura. De la misma manera, los hechos que pudieran ser investigados en función de esas descripciones –incomunicación, intimidación, entre otras– coinciden con los hechos descritos por el legislador federal en la materia de su competencia exclusiva.

28. En efecto, la tortura –en cualquiera de sus manifestaciones– debe investigarse como afectación al derecho humano de integridad personal, con independencia de la finalidad con la que se haya infligido, para que se determinen las circunstancias en que se concretó la afectación al derecho humano a la integridad de la víctima y, de probarse tal circunstancia, se aplique la sanción respectiva a quien la cometió; todo ello conforme a los parámetros establecidos por el Congreso de la Unión al regular el delito de tortura. En este sentido se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2017<sup>9</sup>.
29. Así, este Pleno concluye que las consecuencias de la aplicación de la fracción impugnada evidencian una regulación material sobre hechos constitutivos de tortura –materia reservada a la Federación–. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, introducida por decreto de ocho de junio de dos mil dieciocho.

#### **VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA**

30. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de la misma y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual las sentencias producirán sus efectos, que, en materia penal, pueden ser retroactivos.
31. Así, se declara la invalidez del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California.

---

<sup>9</sup> Resuelta en sesión del 14 de octubre de 2019.



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018

32. Esta declaración de invalidez surtirá efectos de manera retroactiva a la fecha en que entró en vigor el Decreto No. 242 que incorporó las disposiciones, es decir, el nueve de junio de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal.
33. Como consecuencia de la declaratoria de invalidez, si bien no fueron impugnados, este Pleno considera necesario declarar la invalidez, por extensión, del artículo 289 bis, en la porción normativa “y tortura”, así como de los artículos 307 bis y 307 ter del Código Penal para el Estado de Baja California, pues regulan la conducta de tortura y sus sanciones, materia reservada para el Congreso General.
34. Como se advirtió anteriormente, esa conducta se encuentra ya regulada en la ley general de la materia, por lo que la invalidez decretada en esta determinación debe retrotraerse a la fecha en que dicha ley general comenzó a surtir efectos, esto es, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete.
35. Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados desde su origen, por lo que en cada uno de ellos se deberá reponer el procedimiento y aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes vigente al momento de la comisión de los hechos por los que se hubiera iniciado el proceso. Este Pleno advierte que ello no vulnera el principio *non bis in ídem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.
36. Asimismo, conforme al artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez por extensión de las disposiciones señaladas surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, en términos de los artículos 105 de la Constitución y 45 de la referida ley reglamentaria.

37. Esta resolución surtirá efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California. Para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse esta resolución al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Baja California. Asimismo, se deberá notificar a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad.

### IX. DECISIÓN

38. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de junio de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al nueve de junio de dos mil dieciocho, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

**TERCERO.** Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 289 BIS, en su porción normativa 'y tortura', 307 BIS y 307 TER, del Código Penal para el Estado de Baja California, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII de este dictamen.

**CUARTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, como se precisa en el apartado VIII de esta ejecutoria.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de junio de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al nueve de junio de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 289 BIS, en su porción normativa “y tortura”, 307 BIS y 307 TER, del Código Penal para el Estado de Baja California, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 3) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, según lo exija cada asunto, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, 4) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California y 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Baja California, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRO PONENTE**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**