

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 134/2017, así como los Votos Particular de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO

Visto bueno
Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **quince de marzo de dos mil veintidós**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

Cotejó

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por escrito presentado el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete.
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados.** La accionante estimó vulnerados los artículos 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos artículos 1, 2 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 6, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer un concepto de invalidez en el que expresó los siguientes argumentos:
 - A. Que los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el estado de Querétaro que regulan el delito de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes violan los derechos a la seguridad jurídica, integridad personal, así como la protección especializada de las víctimas previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues prevén supuestos diversos a los establecidos por la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
 - B. En concreto, señala que las normas impugnadas regulan la misma conducta típica —delito de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes— que la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, pero que en este caso, el legislador queretano reguló esa materia en forma distinta a la prevista en la Ley General, lo cual ocasiona inseguridad jurídica y, además, una violación a los estándares internacionales de sancionar adecuadamente la tortura y tratos crueles e inhumanos.
 - C. De esta manera, a fin de evidenciar que el legislador queretano reguló indebidamente y de forma distinta a lo previsto en la Ley General los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, expuso lo siguiente:
 - El artículo 311 establece el sujeto activo, fines de la conducta y medios para la realización de los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos o degradantes de forma similar a la tipificación prevista en los artículos 24 y 289 de la Ley General. Sin embargo el legislador queretano no contempló todos los supuestos que actualizan el tipo penal y, además, establece una pena de prisión menor a la prevista en la Ley General.

- Respecto de los artículos 312 y 313, la Comisión accionante sostiene que el legislador queretano estableció penas menores a las previstas en la Ley Marco para sancionar a los particulares o terceros involucrados en la comisión del delito de tortura.
 - Por lo que hace al artículo 317 que regula la obligación del servidor público de denunciar si conoce hechos constitutivos de tortura, la Legislatura local contempla una sanción menor a la prevista en la ley General para su incumplimiento.
 - Asimismo, que el artículo 316 del Código Penal para el Estado de Querétaro regula la responsabilidad del sujeto activo, pero a diferencia de la Ley General, en este caso no contempla las medidas de no repetición de la conducta y, además, se impone como responsable al agente y no a la entidad federativa, como sujeto obligado a la reparación del daño a la víctima del delito de tortura.
4. **CUARTO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 134/2017, y ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a quien por razón de turno, se le encomendó instruir y, en su momento, formular el proyecto de resolución respectivo¹ —aunque, con motivo de su designación como Presidente de este Alto Tribunal, posteriormente esta acción fue retornada al Ministro Luis María Aguilar Morales— .
5. Mediante proveído de tres de octubre de dos mil diecisiete², el Ministro instructor admitió a trámite la acción relativa y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como el periódico oficial en el que se publicó; y, por último, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.
6. **QUINTO. Informe de las autoridades emisoras del Decreto impugnado.** Los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, al rendir su informe, en síntesis, manifestaron lo siguiente:
- A. Legislatura del Estado de Querétaro.**
7. El Congreso local sostuvo en su informe que la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, en virtud de que se actualiza la causal de improcedencia consistente en que las normas impugnadas no son producto de un nuevo acto legislativo, porque los enunciados jurídicos impugnados ya estaban vigentes con la misma redacción incluso antes de que se emitiera el decreto impugnado.
8. En consonancia con lo anterior, la legislatura estatal considera que las normas impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera ser impugnado en esta nueva ocasión, sino lo contrario, se trata de preceptos que presentan el mismo contenido pero en una ubicación distinta dentro del Código Penal, es decir, que el decreto ahora cuestionado no produjo una regulación distinta a la preexistente.
9. En este sentido, considera que la acción de inconstitucionalidad sería extemporánea.
10. Ahora bien, en cuanto al fondo del asunto sostiene que los conceptos de invalidez hechos valer son infundados, pues la Comisión accionante se equivoca al estimar que la legislación queretana constituye una doble regulación sobre el delito de tortura.
11. En este sentido, el Congreso de Querétaro sostiene que no existe una doble regulación y que, incluso, las normas impugnadas son coherentes con lo previsto en la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
12. Finalmente, sostiene que en caso de que se considerara que existe una doble regulación sobre la materia, de acuerdo con el principio *pro persona*, las autoridades deberán aplicar la norma que resulte más benéfica para las personas
- B. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.**
13. Por su parte, el Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro adujo en su informe que es cierto que se promulgó, refrendó y publicó la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Querétaro, para lo cual actuó de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Fojas 62 y 63.

² Fojas 64 a 66 del expediente.

14. **SEXTO. Opinión de la Procuraduría General de la República.** La entonces Procuraduría General de la República manifestó lo siguiente:
15. En cuanto a la causal de sobreseimiento que hizo valer el Congreso del Estado de Querétaro, el Procurador coincide en que los artículos 311 a 316 del Código Penal local no son producto de un nuevo acto legislativo, de manera que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea respecto de esas normas. Y, por su parte, considera que la acción sí es procedente exclusivamente por cuanto hace al artículo 317, ya que este precepto sí fue modificado en forma sustancial a través del decreto de uno de septiembre de dos mil diecisiete —ahora impugnado—.
16. Ahora bien, respecto de los conceptos de invalidez planteados, la Procuraduría General de la República coincide con la Comisión accionante en que las normas impugnadas regulan los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos en forma distinta a como se hace en la Ley General, por lo que existe inseguridad jurídica para los operadores y para la ciudadanía.
17. Asimismo, la Procuraduría considera que esa regulación indebida constituye una invasión en las esferas competenciales del Congreso de la Unión para legislar en materia de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes.
18. En síntesis, la entonces Procuraduría General de la República estima que los conceptos de invalidez son fundados y, por tanto, debe declararse la invalidez de las normas cuestionadas —que sean materia de estudio en esta acción de inconstitucionalidad—.
19. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de las partes, por acuerdo de ocho de mayo de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente³.
20. **OCTAVO. Retorno.** El dos de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de Presidencia este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

CONSIDERANDO:

21. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, el artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵ y, finalmente, en términos de la fracción II, del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013⁶, toda vez que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.
22. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
23. En el caso se impugnan diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro reformados mediante Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

³ Fojas 723 y 724 del expediente.

⁴ **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;

(...)

⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

⁶ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

(...)

24. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general —excepto cuando se trate de normas electorales— si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
25. De esta manera, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de septiembre al domingo uno de octubre de dos mil diecisiete. En consecuencia, toda vez que el escrito de inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, es decir, antes de la fecha de vencimiento del plazo, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda, su presentación fue oportuna.
26. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes federales que se acusen de vulnerar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.
27. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia⁹, establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
28. En el caso, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio número DGPL-1P3A.-4858, emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve¹⁰.
29. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹¹ y 18 de su Reglamento Interno¹²; por lo que cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³.
30. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro por los que se regula el delito de tortura y tratos crueles inhumanos, por estimarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, integridad personal, así como la protección especializada de las víctimas.

⁷ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

⁸ “**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;

(...)”.

⁹ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”.

“**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

¹⁰ Foja 49 del expediente.

¹¹ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

¹² “**Artículo 18.** 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”.

¹³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

(...)”.

31. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de normas que vulneren los derechos humanos y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, se **reconoce la legitimación activa** en este asunto.
32. **CUARTO. Causas de improcedencia.** En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se procede al examen de las causales de sobreseimiento planteadas por las partes y advertidas oficiosamente por este Alto Tribunal.
33. En este caso, la Legislatura del Estado de Querétaro y la Procuraduría General de la República hicieron valer la causal de improcedencia consistente en que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea; y, además, en forma oficiosa, este Tribunal Pleno estima necesario analizar la posible cesación de efectos de las normas impugnadas, ocasionada por la derogación —en forma posterior a la presentación de la demanda— de todos los preceptos impugnados.
34. Para ese efecto, este considerando se dividirá en los dos apartados siguientes:
A. Causal de improcedencia por extemporaneidad de la demanda.
35. Como se adelantó, el Poder Legislativo de Querétaro y la Procuraduría General de la República manifestaron que la acción de inconstitucionalidad fue presentada en forma extemporánea, pues las normas combatidas no son producto de un nuevo acto legislativo, debido a que los enunciados jurídicos impugnados ya estaban vigentes con la misma redacción incluso antes de que se emitiera el decreto impugnado.
36. Consideran que las normas impugnadas no constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera ser impugnado en esta ocasión, sino lo contrario, que se trata de preceptos emitidos desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, que presentan el mismo contenido pero en una ubicación distinta dentro del Código Penal, es decir, que el decreto ahora cuestionado no produjo una regulación distinta a la preexistente, de manera que a su juicio la acción de inconstitucionalidad sería extemporánea.
37. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que esta causal de improcedencia es **infundada**, como a continuación se explica.
38. En primer lugar, como ya se mencionó en el considerando segundo de esta sentencia, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente dentro del plazo de treinta días contados a partir de la publicación del Decreto 16848 por el que se reformaron diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Querétaro —entre ellos los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317—, y que fue publicado en el Periódico Oficial el uno de septiembre de dos mil diecisiete.
39. Sin embargo, esa revisión consistió únicamente en una revisión formal con la que se constató que el decreto impugnado fue cuestionado oportunamente; de manera que en ese apartado de oportunidad de la demanda no se analizó si las normas ahora impugnadas ya se encontraban incorporadas en el ordenamiento jurídico queretano con anterioridad a la emisión del decreto —es decir, que no constituyen un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado— o bien, si el contenido de esos enunciados jurídicos es novedoso —es decir, que se trata de un nuevo acto legislativo que permite una nueva impugnación a partir de su publicación—.
40. Por tanto, en este apartado se debe estudiar si los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro —publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete— podían ser cuestionados en esta acción de inconstitucionalidad.
41. Para analizar esta causal de improcedencia es necesario recordar la doctrina que ha sentado este Tribunal Pleno en relación con la posibilidad de impugnar reformas legales con motivo de un nuevo acto legislativo.
42. Este Tribunal Pleno ha estudiado la figura de “nuevo acto legislativo” desde dos dimensiones: **a)** para constatar la oportunidad de la demanda y **b)** para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.
43. En su primera dimensión —desde la óptica de la oportunidad de la demanda— la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.
44. En esos casos, cuando esta Suprema Corte ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo —a partir de una modificación en el contenido normativo— se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial. Y, por el contrario, cuando se considere que el precepto reformado no

constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente —incluso en su redacción anterior—.

45. En su segunda dimensión —desde la óptica de cesación de efectos—, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.
46. En esta acción de inconstitucionalidad nos encontramos ante el primer supuesto, es decir, se debe analizar si los artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro que fueron impugnados —en su reforma que fue publicada el uno de septiembre de dos mil diecisiete— podían ser cuestionados en esta vía por tratarse de un nuevo acto legislativo, o si por el contrario, se trata de un caso en el que los preceptos vigentes con anterioridad no han sido modificados en su contenido normativo.
47. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)¹⁴, que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:
48. a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,
49. b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
50. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
51. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo.** Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
52. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la 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.
53. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia —o el sobreseimiento de un asunto, en el caso la cesación de efectos de la norma impugnada— sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
54. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
55. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

¹⁴ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”. Registro 2012808. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 35, Octubre de 2016; Tomo I; Pág. 65. P./J. 25/2016 (10a.).

56. De esta forma, **el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada.**
57. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
58. Para concluir que se trata de un cambio en el contenido normativo es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.
59. Es decir, es de especial importancia que la norma haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y que hubiera sido materia de un acto positivo de aprobación, esto es, que exista una propuesta concreta sobre el texto de la norma materia de la impugnación, con independencia de que sea totalmente novedosa o se pretenda su reforma, o incluso cuando se ponga a consideración el texto preexistente, siempre y cuando, se insiste, la norma fuera sometida a una etapa deliberativa dentro del procedimiento legislativo.
60. Recientemente, en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas¹⁵, este Tribunal Pleno consideró que, **a pesar de sólo haberse modificado una porción, existe un cambio en el sentido normativo de la totalidad de un precepto** —lo que permitió una revisión integral de la norma—, **cundo se modifica una sanción de un delito y se deja intocado el tipo penal**, pues la modificación —por menor que haya sido— ha transformado la totalidad de la institución jurídica regulada.
61. Así, se sostuvo en ese precedente que: *“a pesar de que las modificaciones legislativas solo se realizaron en ciertas porciones normativas y otras fueron replicadas en su publicación, esto no impide a este Tribunal Pleno estudiar la constitucionalidad de todo el artículo, pues lo que se debe analizar para sustentar la procedencia de este análisis es la existencia de un cambio en el sentido normativo del precepto que impacte a los elementos que se establecían en el texto normativo anterior”*.
62. De esta manera, puede entenderse que **se actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción, en los casos en que se modifica un artículo o una porción normativa que forma parte de un sistema jurídico** —incluso si se mantuvo en los mismos términos el resto del precepto o del sistema—, pues en esos casos, lo relevante es que se hubiera modificado o transformado el contenido de la norma o sistema.
63. En esta acción, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro —publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete—. No obstante, el Congreso del Estado y la Procuraduría General de la República manifiestan que estas normas ya se encontraban vigentes desde mil novecientos noventa y tres y con la misma redacción, incluso antes de que se hubiera emitido el decreto de reformas al Código Penal de uno de septiembre de dos mil diecisiete, de manera que el contenido real de las normas sólo fue reiterado en sus mismos términos por la legislatura local y que la única modificación radica en que se ajustó el número de artículos por cuestiones meramente formales (antes de las reformas impugnadas, las normas se encontraban en los artículos 309 a 315).
64. Ahora bien, **este Tribunal Pleno no coincide con los argumentos del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y de la Procuraduría General de la República, en virtud de que se aprecia que si bien las normas impugnadas tienen, en lo individual, una redacción similar a la que se encontraba vigente con anterioridad a las reformas de dos mil diecisiete, lo cierto es que apreciadas en su conjunto y como un sistema normativo, los preceptos cuestionados fueron modificados en su esencia y dieron lugar a una nueva oportunidad de impugnación.**
65. En primer lugar, **las normas fueron sometidas a un nuevo procedimiento legislativo** —desde una perspectiva formal— en las que el Congreso del Estado de Querétaro decidió adecuar el contenido del Código Penal para el Estado de Querétaro a las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vinculadas al combate a la corrupción y a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, resuelta por el Pleno el 8 de marzo de 2021, por mayoría de 9 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con excepción del calificativo del “sentido” normativo, Pardo Rebollo separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado II. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

66. En el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Querétaro¹⁶ se regula el procedimiento legislativo que deberá observar el órgano parlamentario de esa entidad federativa para la creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, y en esencia se conforma con la presentación de la iniciativa, elaboración del dictamen, la discusión y aprobación por mayoría de votos y la respectiva comunicación de la determinación al Ejecutivo estatal con el objetivo de que realice las observaciones que en su caso estime conducentes, la promulgación y su publicación.

67. En este caso, de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

- El siete de julio de dos mil diecisiete, el Fiscal General del Estado presentó iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Querétaro¹⁷.

En la iniciativa se aprecia que su objeto es armonizar el Código Penal con la reforma en materia de combate a la corrupción establecida en la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción del dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

Asimismo, en la iniciativa se propuso la reforma de diversos artículos y, en especial, la reclasificación del capitulado en donde se encuentran los delitos vinculados contra actos de corrupción. En este sentido, se estimó que el capítulo VIII se denominaría “De la tortura” y se integraría por los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317.

- El doce de julio de dos mil diecisiete se turnó la iniciativa a la comisión de Administración y Procuración de Justicia para su estudio y dictamen. En este sentido, el veinte de julio del mismo año, la Comisión presentó su dictamen con proyecto de decreto¹⁸ con el que aprobó la iniciativa y se remitió al Pleno de la legislatura estatal, como se aprecia en el acta de sesión¹⁹.
- El Dictamen correspondiente fue publicado en la Gaceta Legislativa número 068 de veintiséis de julio de dos mil diecisiete²⁰.
- Posteriormente, en sesión ordinaria del Pleno de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, de veintisiete de julio de dos mil diecisiete²¹, se discutió y aprobó el proyecto de decreto, lo cual fue publicado en el Diario de los Debates de la sesión número 068, desahogada el veintisiete de ese mes y año²².
- Asimismo, se advierte que mediante oficio DALJ/4115/17/LVIII, la Legislatura del Estado de Querétaro remitió al Poder Ejecutivo Estatal la Ley para efectos de su publicación²³, lo cual fue realizado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La sombra de Arteaga”, el uno de septiembre de dos mil diecisiete²⁴.

¹⁶ “Artículo 19. La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;

II. Las Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;

III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;

IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;

V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;

VI. El Titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:

a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;

b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;

c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;

d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente;

VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a éste se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;

VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará;

IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo.

¹⁷ Páginas 146 a 173 del expediente en que se actúa.

¹⁸ Páginas 174 a 196 del expediente.

¹⁹ Páginas 197 y 198 del expediente.

²⁰ Páginas 199 a 238 del expediente.

²¹ Páginas 239 a 247 del expediente.

²² Páginas 248 a 298 del expediente.

²³ Páginas 347 y 348 del expediente.

²⁴ Páginas 361 a 617 del expediente.

68. Con base en lo anterior, es posible afirmar que las normas impugnadas cumplen con el criterio formal para ser consideradas como nuevo acto legislativo, dado que **se llevó un procedimiento legislativo para su emisión.**
69. Asimismo, se considera que el sistema normativo integrado por los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro —publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete— **constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado en esta acción de inconstitucionalidad.**
70. En efecto, las normas impugnadas no deben leerse en forma aislada, sino como un sistema que busca prevenir, perseguir y castigar las conductas de tortura y tratos crueles inhumanos.
71. De este modo, los preceptos impugnados regulan y criminalizan una serie de actividades que cometen actos de tortura, motivo por el que el legislador queretano decidió conjuntar los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 en un mismo capítulo VIII, al que denominó “*De la tortura*”.
72. En este capítulo “*De la Tortura*” se contempla una pena (artículo 312) para los servidores públicos que cometan el delito de tortura con motivo de sus funciones, se define lo que debe entenderse por tortura e, incluso, que no se considerará como tortura las molestias o penas que sean consecuencia de sanciones legales o derivadas de un acto legítimo de autoridad (artículo 311).
73. En el mismo sentido, se contemplan penas para el servidor público que instigue, compela o autorice a un tercero para realizar actos de tortura o, bien, que no evite que se lleven a cabo esos actos en una persona bajo su custodia, y también para la persona que ejecute esos actos (artículo 313).
74. Asimismo, se especifica que no podrá excusarse algún acto de tortura con pretexto de una situación de estado de emergencia, conflictos interiores, inestabilidad, suspensión de garantías, entre otras; es decir, esas excusas no podrán constituir causas de inexistencia del delito (artículo 314). Del mismo modo, se contemplan los procedimientos de actuación para los casos en que una persona detenida solicite o alegue que sufrió actos de tortura (artículo 315) y el mecanismo para resarcir a la víctima y cubrir los gastos generados con motivo de la tortura (artículo 316).
75. Finalmente, en este sistema jurídico se prevé que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura está obligado a denunciarlo y, si no lo hiciera, será sancionado con una pena de tres meses a tres años de prisión y una multa (artículo 317).
76. Tal como lo afirman la legislatura local y la Procuraduría General de la República, el contenido de estos preceptos ya se encontraba en la legislación penal queretana desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Sin embargo, eso no es obstáculo para que esta Suprema Corte pueda revisar la constitucionalidad de las normas, pues con motivo de la reforma al Código Penal de uno de septiembre de dos mil diecisiete, **pues el legislador queretano transformó el contenido del sistema normativo de combate a la tortura**, como a continuación se explica a partir de un cuadro que compara las normas impugnadas con las que existían antes de la reforma cuestionada.

Texto anterior a la reforma impugnada (publicado el 16 de diciembre de 1993)	Normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad (publicadas el 1 de septiembre de 2017)
ARTICULO 309.- 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.	ARTICULO 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.
ARTICULO 310.- 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.	ARTICULO 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.

ARTICULO 311.- Las penas previstas en el artículo anterior, se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualquiera de las finalidades señaladas en el artículo 309, 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.	ARTICULO 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.
ARTICULO 312.- 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.	ARTICULO 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.
ARTICULO 313.- 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 309, deberá comunicarlo de inmediato al Ministerio Público. La solicitud de reconocimiento médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Comisión Estatal de Derechos Humanos.	ARTICULO 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 (sic) médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.
ARTICULO 314.- 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, y VII.- Menoscabo de la reputación.	ARTICULO 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.	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.
ARTICULO 315.- El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato al Ministerio Público, si no lo hiciere, se le impondrá de tres meses a tres años de prisión y de quince a sesenta días multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes.	ARTICULO 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 hiciere, 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.

[Las modificaciones se encuentran resaltadas]

77. Como se puede advertir, las normas impugnadas forman parte de un sistema integral de prevención, combate y castigo del delito de tortura en el Estado de Querétaro, en el que se varió el parámetro del *quantum* de la multa que se le impondrá al servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura y no lo denuncie de inmediato a la Fiscalía General del Estado; de manera que si antes la denuncia debía hacerse ante el Ministerio Público local y la sanción era de quince a sesenta días multa, con la reforma impugnada la denuncia debe hacerse ante la Fiscalía General del Estado — que es un órgano con naturaleza y estructura distinta al otrora Ministerio Público—, y la multa ahora es de quince a setenta Unidades de Medida y Actualización, lo que tiene una lógica distinta que transforma el contenido normativo del sistema de prevención y sanción del delito de tortura.
78. Incluso, si estas modificaciones podrían parecer menores a primera vista, este Tribunal Pleno considera que las normas reformadas modificaron el sistema prevención y sanción del delito de tortura, lo cual se puede apreciar si se tiene en cuenta que **las normas previas a la reforma impugnada fueron publicadas originalmente el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres** —y permanecieron intocadas durante muchos años hasta que fueron reformadas mediante el decreto de uno de septiembre de dos mil diecisiete que aquí se impugna—.
79. Asimismo, es importante tener presente que **en el momento en que se introdujo el sistema de prevención y sanción del delito de tortura a la legislación queretana —con la citada adición de mil novecientos noventa y tres—, las entidades federativas tenían competencias legislativas para regular tipos penales en materia de secuestro, trata, tortura y tratos crueles e inhumanos, motivo por el que en ese momento no existía alguna sospecha de inconstitucionalidad de las normas, incluso, aún no existía una legislación general, por lo que, aparentemente y sin prejuzgar esa legislación, no se advertía un vicio competencial que pudiera ser impugnado en mil novecientos noventa y tres.**
80. No obstante, el diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General²⁵, por la que **se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura**, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, **lo cual tuvo como efecto, retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias**, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.
81. Posteriormente, 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 crueles, inhumanos o degradantes, que entró en vigor el día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio²⁶.
82. Desde el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, si las entidades federativas pretendían legislar sobre algún otro aspecto distinto al tipo penal y su sanción, tenían que atender a lo dispuesto en la Ley General.

²⁵ "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 (...).

²⁶ "El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

83. Lo anterior tiene relevancia porque, se insiste, al momento en que las normas fueron originalmente publicadas —en mil novecientos noventa y tres— aún no existía este nuevo marco constitucional y la competencia legislativa estaba definida claramente en favor de las entidades federativas, lo cual hace presumir que no serían impugnadas por falta de competencia legislativa ni por apartarse de una inexistente Ley General.
84. Además, esas normas no fueron modificadas en forma alguna sino hasta la reforma ahora impugnada —de uno de septiembre de dos mil diecisiete—, la cual tuvo lugar con posterioridad a que el Órgano Reformador de la Constitución General concediera la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para tipificar y sancionar la tortura.
85. Como se puede advertir, los entes legitimados nunca tuvieron oportunidad para controvertir la incompetencia del Estado de Querétaro para legislar en materia de tortura y tampoco para impugnar que la legislación local se apartaba de lo dispuesto en la Ley General, de manera que **la primera ocasión que tuvo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para hacer valer esos vicios de validez, fue hasta el momento en que el legislador queretano emitió el Decreto 16848 publicado el de uno de septiembre de dos mil diecisiete**, como lo hizo en el presente asunto.
86. En este sentido, cuando el Órgano Reformador de la Constitución ha conferido una facultad exclusiva en favor de la Federación para legislar en materia de delitos como secuestro, trata de personas, tortura y tratos crueles e inhumanos, y las legislaturas estatales emiten una nueva regulación o modifican las preexistentes sobre esas materias —por mínima que sea la modificación normativa, pero siempre y cuando se trate de un auténtico cambio en el contenido normativo—, se considerará que existe un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado en acción de inconstitucionalidad.
87. Lo anterior **no implica un cambio de criterio respecto al entendimiento de este Alto Tribunal sobre la doctrina del “nuevo acto legislativo”, sino que simplemente se advierte que estos casos en los que se impugna la constitucionalidad de delitos de alto impacto cuya potestad legislativa fue retirada de las entidades federativas para concederla a la Federación por mandato constitucional, se actualiza una situación excepcional**, pues en estos casos cualquier reiteración o modificación mínima acciona el procedimiento legislativo de forma tal que las legislaturas asumen —expresa o implícitamente— competencias que, sin prejuzgar en este momento, pudieran ser invasivas de las de la Federación.
88. Dicho de otro modo, antes de la entrada en vigor del nuevo marco competencial en materia de secuestro, trata de personas, tortura y penas inhumanas y degradantes, no se presentaba este problema, pues las legislaturas se encontraban actuando dentro de sus facultades legislativas.
89. Sin embargo, en casos como el que ahora se resuelve, las normas fueron emitidas con posterioridad a la entrada en vigor de las reformas constitucionales que concedieron la competencia para legislar en estas materias a la Federación, de manera que **es evidente que las legislaturas estatales, al accionar el procedimiento legislativo y emitir las normas ahora cuestionadas —aunque simplemente se trate de reiteraciones de los preceptos preexistentes o modificaciones menores—, están transformando el contenido normativo del sistema jurídico de combate y prevención de la tortura, pues al existir una suspicacia o sospecha de inconstitucionalidad de las normas penales, debe privilegiarse el principio *pro actione* para dar una respuesta de fondo**.
90. En casos como el que ahora se analiza, las modificaciones impugnadas producen un impacto en el sistema normativo con elementos novedosos que lo hacen diferente del que regía en mil novecientos noventa y tres.
91. Por tanto, **se desestima la presente causal de improcedencia**.

B. Posible cesación de efectos de las normas impugnadas.

92. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que, tras la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, **el legislador queretano ha derogado las normas impugnadas**.
93. En efecto, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el **siete de septiembre de dos mil dieciocho**, fueron derogados los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro.
94. Sin embargo, **esa circunstancia no actualiza la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos**, toda vez que las normas impugnadas contienen tipos y sanciones penales que buscaban regular el delito de tortura. En este sentido, puesto que las normas

impugnadas tienen una naturaleza penal, una eventual sentencia estimatoria de invalidez podría tener efectos retroactivos sobre los procesos penales que se hubieran abierto aplicando las normas aquí impugnadas durante el periodo que tuvieron vigencia²⁷.

95. En consecuencia, al resultar **infundados** los óbices procesales arriba analizados, se procede con el análisis del fondo del asunto.
96. **QUINTO. Estudio de fondo.** Como se adelantó en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete, por considerar que ese sistema normativo se aparta de lo dispuesto en la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cual genera falta de certeza y seguridad jurídica y vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
97. Al respecto, este Tribunal Pleno considera, en suplencia de la queja, que la presente acción de inconstitucionalidad es **fundada**, porque al momento de emitir las normas impugnadas, la Legislatura del Estado de Querétaro no tenía competencias para legislar en materia de tipificación y sanción de la tortura, pues esa competencia fue reservada en forma expresa para el Congreso de la Unión, como a continuación se explica.
98. Como se mencionó en el apartado anterior, las normas impugnadas regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura.
99. Así, en este sistema normativo se contempla una pena (artículo 312)²⁸ para los servidores públicos que cometan el delito de tortura con motivo de sus funciones, se define lo que debe entenderse por tortura e, incluso, que no se considerará como tortura las molestias o penas que sean consecuencia de sanciones legales o derivadas de un acto legítimo de autoridad (artículo 311)²⁹.
100. En el mismo sentido, se contemplan penas para el servidor público que instigue, compela o autorice a un tercero para realizar actos de tortura o, bien, que no evite que se lleven a cabo esos actos en una persona bajo su custodia, y también para la persona que ejecute esos actos (artículo 313)³⁰.
101. Asimismo, se especifica que no podrá excusarse algún acto de tortura con pretexto de una situación de estado de emergencia, conflictos interiores, inestabilidad, suspensión de garantías, entre otras; es decir, esas excusas no podrán constituir causas de inexistencia del delito (artículo 314)³¹. Del mismo modo, se contemplan los procedimientos de actuación para los casos en que una persona detenida solicite o alegue que sufrió actos de tortura (artículo 315)³² y el mecanismo para resarcir a la víctima y cubrir los gastos generados con motivo de la tortura (artículo 316)³³.

²⁷ Lo anterior guarda sustento en la tesis de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.**" Registro 2005882. [TA]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 4, Marzo de 2014; Tomo I; Pág. 227. Tesis P. IV/2014 (10a.).

²⁸ "**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".

²⁹ "**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".

³⁰ "**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".

³¹ "**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".

³² "**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 (sic) médico, puede formularla el defensor del imputado o detenido, un tercero o la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro".

³³ "**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;

102. Finalmente, en este sistema jurídico se prevé que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura está obligado a denunciarlo y si no lo hiciera, será sancionado con una pena de tres meses a tres años de prisión y una multa (artículo 317)³⁴.
103. Ahora bien, como se adelantó, **la acción de inconstitucionalidad es fundada**, porque al momento de emitir el sistema normativo ahora impugnado, el Congreso del Estado de Querétaro ya no tenía competencias para legislar en materia de tipificación y sanción de la tortura.
104. Como se determinó por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2015³⁵, la tipificación y sanción de los delitos de tortura, corresponden al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que el Congreso expida.
105. En efecto, el diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General³⁶, por la que **se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura**, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, **lo cual tuvo como efecto, retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias**, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.
106. Del procedimiento legislativo de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince se destacó la falta de uniformidad en la legislación en materia de tortura como uno de los principales problemas para su combate y, por tanto, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen las normas en relación con los tipos y sanciones, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.
107. Por lo que hace al procedimiento de reforma constitucional que modificó la disposición señalada es de destacarse:

Dictamen de la Cámara de Senadores

TERCERA. *Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.*

La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones -como mínimo-, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno.

Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales.

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".

³⁴ "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".

³⁵ **Acción de inconstitucionalidad 109/2015**, resuelta por el Pleno el 31 de mayo de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, denominado "Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de tortura y desaparición forzada", consistente en declarar la invalidez de los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1 y 2, y 15 Ter, numerales 5 y 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

³⁶ "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 (...)".

Dictamen de la Cámara de Diputados

Esta Comisión dictaminadora concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la Minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

(...) atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y de desaparición forzada de personas.

108. Ahora bien, en el régimen transitorio de la referida reforma constitucional, establece:

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

TERCERO. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas”.

109. Así, la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que, se insiste, a partir de esa fecha las entidades federativas carecían de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortura, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por legislación general correspondiente.
110. Asimismo, 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 crueles, inhumanos o degradantes, que entró en vigor el día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio³⁷.
111. Lo anterior permite afirmar que desde el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, si las entidades federativas pretendían legislar sobre algún otro aspecto distinto al tipo penal y su sanción, tenían que atender a lo dispuesto en la Ley General.
112. Como se ha referido en páginas anteriores, las normas impugnadas regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura. De este modo, en este sistema normativo se regula lo siguiente:
- Se contempla una pena (artículo 312) para los servidores públicos que cometan el delito de tortura con motivo de sus funciones, se define lo que debe entenderse por tortura e, incluso, que no se considerará como tortura las molestias o penas que sean consecuencia de sanciones legales o derivadas de un acto legítimo de autoridad (artículo 311).
 - Se contemplan penas para el servidor público que instigue, compela o autorice a un tercero para realizar actos de tortura o, bien, que no evite que se lleven a cabo esos actos en una persona bajo su custodia, y también para la persona que ejecute esos actos (artículo 313).
 - Se especifica que no podrá excusarse algún acto de tortura con pretexto de una situación de estado de emergencia, conflictos interiores, inestabilidad, suspensión de garantías, entre otras; es decir, esas excusas no podrán constituir causas de inexistencia del delito (artículo 314).
 - Se contemplan los procedimientos de actuación para los casos en que una persona detenida solicite o alegue que sufrió actos de tortura (artículo 315) y el mecanismo para resarcir a la víctima y cubrir los gastos generados con motivo de la tortura (artículo 316).

³⁷ “El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

- Se prevé que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura está obligado a denunciarlo y si no lo hiciera, será sancionado con una pena de tres meses a tres años de prisión y una multa (artículo 317).
113. Como se puede advertir, todas las normas impugnadas contienen tipos penales, sanciones y los aspectos vinculados con la aplicación de este sistema de combate y castigo a la tortura. No obstante, al momento de emitir las normas impugnadas, el Congreso del Estado de Querétaro no estaba facultado para establecer esos tipos ni sus penas, pues el único facultado para regular los tipos y las sanciones por tortura es el Congreso de la Unión.
114. Por lo anterior, este Tribunal Pleno declara la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete, al ser emitidos por la legislatura local en contravención al contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, dado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en esa materia.
115. **SEXTO. Efectos.** La invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro surtirá efectos retroactivos al dos de septiembre de dos mil diecisiete, fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado.
116. Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Querétaro, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
117. Asimismo, cabe precisar, como se ha hecho en ocasiones anteriores³⁸, 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 deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.
118. Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Querétaro, así como a los Tribunales Colegiados y Unitario en materia penal del Vigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en materia penal en el Estado de Querétaro.
119. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos del 311 al 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro, en los términos precisados en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto de los artículos 311, 312, 313, 314, 315

³⁸ Así se ha hecho, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2019, resuelta por el Pleno el 27 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos 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 a los efectos de la sentencia.

También se han fijado estos efectos en la acción de inconstitucionalidad 105/2017, resuelta por el Pleno el 14 de octubre de 2019, por unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al apartado de efectos de la sentencia.

y 316 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por tratarse de una norma penal, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por tratarse de una norma penal, Piña Hernández por tratarse de una norma penal, Laynez Potisek, Pérez Dayán por tratarse de una norma penal y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformado mediante el Decreto 16848, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de catorce de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil diecisiete.

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 obligado por la mayoría, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 311 al 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante el Decreto 16848, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al dos de septiembre dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Querétaro, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario en materia penal del Vigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en materia penal en el Estado de Querétaro con residencia en Querétaro, 4) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y 5) 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 Crueles, Inhumanos o Degradantes, según corresponda, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

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, Ortiz Ahlf, 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 el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintidós fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 134/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del quince de marzo de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete, al ser emitidos por la legislatura local en contravención al numeral 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, dado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar respecto de los tipos y sanciones del delito de tortura.

Al momento de establecer los efectos de la invalidez, se precisó que correspondería a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Razones del voto particular. Coincido con la invalidez decretada; sin embargo, disiento de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a los efectos que se imprimieron al fallo respecto de los operadores jurídicos. Me explico.

Los artículos 105 constitucional y 45 de su ley reglamentaria establecen:

“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.

(...)

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

(...)”

“Artículo 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.”

A mi juicio, esas disposiciones deben ser leídas conforme al principio de seguridad jurídica. Este principio entraña exigencias de certeza y previsibilidad de las decisiones, necesarias para preservar otros principios como los de igualdad de trato y autonomía personal.

Esas exigencias se traducen en casos como el presente, entre otras cosas, en la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita un criterio que unifique los efectos retroactivos de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, para evitar que los operadores jurídicos tomen decisiones contradictorias o incompatibles y, en consecuencia, que el sistema judicial dé un trato desigual a casos semejantes y se produzcan violaciones a la autonomía personal de los afectados por el sistema penal.

Esto es, considero que las normas citadas deben interpretarse en el sentido de que, en los casos de normas penales en que una declaratoria de inconstitucionalidad conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos a la sentencia, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación especificar suficientemente en su fallo qué efectos retroactivos deben dar los operadores jurídicos a la declaratoria de invalidez, de manera congruente con los principios generales y la legislación aplicable; sin que sea dable dejar a la discrecionalidad de cada operador jurídico decidir los efectos que podrían derivar de esa declaratoria para los casos de su conocimiento.

No es óbice que la acción de inconstitucionalidad sea un medio de control abstracto de la constitucionalidad de normas generales, en la que no se analizan actos concretos de aplicación, puesto que, en primer lugar, es la propia Constitución y la ley reglamentaria de su artículo 105, quienes facultan a la Suprema Corte para imprimir efectos retroactivos cuando declare la invalidez de normas generales de naturaleza penal; y en segundo, el hecho de que este Alto Tribunal especifique los efectos retroactivos que los

operadores jurídicos deben dar a la declaratoria de invalidez, no implica que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de actos concretos de aplicación, sino que la especificación de los efectos se hace a través de la identificación de clases de casos o situaciones genéricas en las que, cuando ocurran (si ocurren), deberán actualizarse determinados efectos en los casos concretos de que se trate.

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de quince de marzo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 134/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el quince de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión accionante solicitó la invalidez de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro (que establecían tipos penales relacionados con tortura, así como sus sanciones) al considerar que transgredían el derecho a la seguridad jurídica, ya que se apartaban de lo dispuesto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, con lo que se generaba incertidumbre jurídica.

El Pleno resolvió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de los preceptos bajo el argumento de que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro carecía de competencia para legislar sobre tipos penales de tortura y sus sanciones, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma constitucional** del artículo 73, fracción XXI, inciso a), que otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en esa materia.

RAZÓN DE LA CONCURRENCIA.

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia del Congreso del Estado de Querétaro. No obstante, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia las entidades federativas para regular esta cuestión.

Es importante no perder de vista que en la reforma constitucional de julio de dos mil quince se determinó que la materia que aquí nos ocupa se regularía por una legislación general que emitiría el Congreso de la Unión y que, hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados en estas cuestiones estaría vigente. Tal legislación única se emitió en junio de dos mil diecisiete, de manera que, para septiembre de ese mismo año (que fue cuando en Querétaro se emitieron las normas que aquí se impugnan) el Congreso local ya no tenía competencia para hacerlo¹.

El motivo de mi concurrencia es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte consideró que el Congreso local dejó de ser competente en julio de dos mil quince, es decir, con la reforma constitucional, y no desde junio de dos mil diecisiete, que es cuando se expidió la legislación general y que es la condición resolutive establecida por la propia Constitución.

Esta precisión, motivo de mi concurrencia en las consideraciones, tiene asidero en la lectura textual de los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá **expedir** la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

¹ La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de dos mil diecisiete y entró en vigor el día siguiente, es decir el veintisiete de junio de dos mil diecisiete.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

TERCERO. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir la "legislación general" en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mientras tal legislación no se emitiera, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en este tema.

La competencia de los Congresos locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación general emitida por el Congreso de la Unión, en junio de dos mil diecisiete y no antes (no en julio de dos mil quince, como consideró la mayoría).

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley general entró en vigor tres meses antes de la publicación de las normas locales impugnadas, por lo que, en atención a los artículos segundo y tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la legislatura del Estado de Querétaro ya carecía de competencia.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de quince de marzo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 134/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2017.

I. Antecedentes.

1. En la sesión de quince de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 134/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien solicitó la invalidez de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el uno de septiembre de dos mil diecisiete.

II. Razones de la sentencia.

2. En el considerando cuarto de la sentencia, por mayoría de votos, se declaró infundada la causal de improcedencia hecha valer por la Legislatura del Estado de Querétaro y la entonces Procuraduría General de la República, consistente en que la acción de inconstitucionalidad era extemporánea. Lo anterior, en virtud de que las normas combatidas no eran producto de un nuevo acto legislativo, debido a que los enunciados jurídicos materia de la presente acción de inconstitucionalidad, ya estaban vigentes con la misma redacción incluso antes de que se emitiera el decreto impugnado.
3. Sin embargo, en la resolución se señaló que, si bien las normas impugnadas tienen, en lo individual, una redacción similar a la que se encontraba vigente con anterioridad a las reformas de dos mil diecisiete, lo cierto es que, apreciadas en su conjunto y como un sistema normativo, los preceptos cuestionados fueron modificados en su esencia y dieron lugar a una nueva oportunidad de impugnación.

4. En primer lugar, se estableció que las normas fueron sometidas a un nuevo procedimiento legislativo (desde una perspectiva formal), en las que el Congreso Local decidió adecuar el contenido del Código Penal a las modificaciones realizadas a la Constitución General vinculadas al combate a la corrupción y a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.
5. Es decir, las normas impugnadas cumplen con el criterio formal para ser consideradas como nuevo acto legislativo, debido a que se llevó a cabo un procedimiento legislativo para su emisión.
6. Por otro lado, la sentencia sostiene que el sistema normativo integrado por los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal impugnado (publicados el uno de septiembre de dos mil diecisiete), constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado vía acción de inconstitucionalidad.
7. Las normas combatidas no deben leerse de forma aislada, sino como un sistema que busca prevenir, perseguir y castigar las conductas de tortura y tratos crueles e inhumanos. Señala que los preceptos impugnados regulan y criminalizan una serie de actividades que constituyen actos de tortura, motivo por el cual el legislador queretano decidió conjuntar los artículos materia de esta acción de inconstitucionalidad en un mismo capítulo: VIII “De la tortura”.
8. Afirma que, si bien el contenido de dichos preceptos ya se encontraba en la legislación penal queretana desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, esto no es obstáculo para que la Suprema Corte pueda revisar la constitucionalidad de las normas, pues con motivo de la reforma al Código Penal de uno de septiembre de dos mil diecisiete, el legislador queretano transformó el contenido del sistema normativo de combate a la tortura.
9. La resolución señala, que es importante tener presente que en el momento en que se introdujo el sistema de prevención y sanción del delito de tortura a la legislación queretana, las entidades federativas tenían competencias legislativas para regular tipos penales en materia de secuestro, trata, tortura y tratos crueles e inhumanos, motivo por el que en ese momento no existía alguna sospecha de inconstitucionalidad de las normas. Incluso, establece, aún no existía una legislación general, por lo que, aparentemente y sin prejuzgar esa legislación, no se advertía un vicio competencial que pudiera ser impugnado en mil novecientos noventa y tres.¹
10. De lo anterior se advierte que los entes legitimados nunca tuvieron oportunidad para controvertir la incompetencia del Estado de Querétaro para legislar en materia de tortura y tampoco para impugnar que la legislación local se apartaba de lo dispuesto en la Ley General, de manera que la primera ocasión que tuvo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para hacer valer esos vicios de validez, fue hasta el momento en que el legislador queretano emitió el Decreto 16848 publicado el uno de septiembre de dos mil diecisiete, como lo hizo en el presente asunto.
11. Consecuentemente, en la ejecutoria se sostiene que es evidente que las legislaturas estatales, al accionar el procedimiento legislativo y emitir las normas cuestionadas (aunque se trate simplemente de reiteraciones de los preceptos preexistentes o modificaciones menores), están transformando el contenido normativo del sistema jurídico de combate y prevención de la tortura, pues al existir una suspicacia o sospecha de inconstitucionalidad de las normas penales, debe privilegiarse el principio *pro actione* para dar una respuesta de fondo.
12. Por todo lo anterior, se determinó desestimar dicha causal de improcedencia, y, en consecuencia, entrar al estudio de fondo de los artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 y 317 del Código Penal queretano. Preceptos que se declararon inválidos, en virtud de que el Congreso del Estado de Querétaro ya no tenía competencia para legislar sobre los tipos penales y sanciones en materia de tortura al momento de que fueron reformados.

III. Razones de la concurrencia.

13. Formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a mi disidencia en relación al tema del sobreseimiento antes desarrollado.

¹ El diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, por la que se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para regular el delito de tortura, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, lo cual tuvo como efecto, retirar a partir del día siguiente, la competencia legislativa de las entidades federativas para regular los tipos penales y sanciones en esas materias.

Posteriormente, 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 crueles, inhumanos o degradantes, que entró en vigor el día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio.

14. Contrario a lo sustentado en la sentencia, en mi opinión, procedía sobreseer la acción de inconstitucionalidad respecto a los artículos 311, 312, 313, 314, 315 y 316 del Código Penal para el Estado de Querétaro, al haberse presentado la demanda de forma extemporánea, toda vez que dichos preceptos no son producto de un nuevo acto legislativo, como se sostiene en la ejecutoria.
15. Para sostener lo anterior, debe señalarse lo que este Tribunal Constitucional, en un primer momento, ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)², que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos: **a)** Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y, **b)** Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
16. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
17. El segundo requisito significó que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
18. Ahora, en este segundo aspecto, el criterio que actualmente sostiene este Alto Tribunal consiste en que se lleve a cabo **una modificación al sentido normativo de la norma impugnada, lo que será considerado como un nuevo acto legislativo**. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
19. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la 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.
20. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia —o el sobreseimiento de un asunto, en el caso la cesación de efectos de la norma impugnada— sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico**. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
21. Lo que este Tribunal Pleno buscó con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
22. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.
23. De esta forma, **el criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada**.
24. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO". Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 35. Octubre de 2016. Tomo I. Pág. 65. P./J. 25/2016 (10a.).

25. Para concluir que se trata de un cambio en el contenido normativo es de especial relevancia analizar la intención del legislador, esto es, si tuvo la voluntad o no de emprender cualquier tipo de modificación al texto de la norma (mediante una reforma, adición o derogación) y que para tales efectos se haya puesto a discusión con el objeto de estudiar las modificaciones hasta obtener un resultado.
26. Es decir, es de especial importancia que la norma haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y que hubiera sido materia de un acto positivo de aprobación, esto es, que exista una propuesta concreta sobre el texto de la norma materia de la impugnación, con independencia de que sea totalmente novedosa o se pretenda su reforma, o incluso cuando se ponga a consideración el texto preexistente, siempre y cuando, se insiste, la norma fuera sometida a una etapa deliberativa dentro del procedimiento legislativo.
27. En efecto, con la reforma realizada el uno de septiembre de dos mil diecisiete a los numerales combatidos, se advierte que no cambió el sentido normativo de dichos preceptos, sino que únicamente se ajustó el número de los artículos, por cuestiones meramente formales, y se hicieron modificaciones ortográficas y de puntuación, así como la actualización de las denominaciones de autoridades e instituciones.
28. Únicamente el artículo 317 del Código Penal local impugnado sufrió modificaciones en su contenido normativo, se varió el parámetro del *quantum* de la multa que se le impondrá al servidor público que, en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura y no lo denuncie de inmediato a la Fiscalía General del Estado.
29. Por lo tanto, las referidas modificaciones no constituyen un nuevo acto legislativo. El contenido de dichos artículos ya se encontraba en la legislación penal local desde el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, fecha en que fueron emitidos.
30. En ese sentido, considero además necesario destacar que, a pesar de mi opinión, la mayoría de las Ministras integrantes y Ministros del Tribunal Pleno consideraron que no procedía sobreseer la acción por dichas normas. **En consecuencia, superada la cuestión del sobreseimiento antes mencionada, obligado por la mayoría me pronuncié respecto del fondo del asunto.**
31. Sobre este apartado, me pronuncié a favor de la sentencia, pues como lo he sostenido en precedentes³, el Congreso de la Unión tiene la competencia exclusiva para regular los delitos de tortura, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud, en virtud de la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince.
32. Dicha facultad está regulada por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal. En consecuencia, los artículos impugnados del Código Penal para el Estado de Querétaro resultan inválidos, toda vez que, al momento de ser reformados, el Congreso del Estado de Querétaro ya no tenía competencia para legislar sobre los tipos penales y sanciones en materia de tortura.
33. Consecuentemente, no obstante que compartí el sentido de la resolución en cuanto al fondo, preciso mi disenso respecto a sus consideraciones en relación con el apartado de causas de improcedencia en los términos expuestos en el presente voto.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de quince de marzo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 134/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

³ Acción de inconstitucionalidad 105/2017.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la incompetencia del Congreso local para legislar en relación con los delitos de tortura y de tratos o penas crueles, consistente en declarar la invalidez de los artículos 272, fracción XV, y 297, fracción XIII, del Código Penal para el Estado de Morelos, reformados mediante Decreto número dos mil ciento noventa y tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.