

AMPARO EN REVISIÓN 539/2023

**QUEJOSO Y RECURRENTE:
SECRETARIO TÉCNICO DE
COMBATE A LA TORTURA, TRATOS
CRUELES E INHUMANOS DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL DE
DEFENSORÍA PÚBLICA**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIO AUXILIAR: JUAN PABLO ALEMÁN IZAGUIRRE

Colaboradora: Hilda Fernanda Jiménez Murguía

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Secretaría Técnica de Combate a la Tortura del Instituto Federal de la Defensoría Pública tuvo conocimiento de probables actos de tortura cometidos en contra de una persona durante su detención por parte de la policía ministerial del Estado de Durango en el año 2012.

Por ello, el 28 de octubre de 2021, la titular de la citada Secretaría Técnica formuló una denuncia en nombre de la posible víctima. Sin embargo, personal de la Fiscalía General del Estado le informó que no existía una fiscalía especializada para la investigación de ese tipo de delitos, sino una unidad administrativa.

En consecuencia, la Secretaría Técnica referida promovió un juicio de amparo en el que reclamó la omisión de crear una fiscalía especializada para la investigación de los delitos de tortura, en los términos que dispone la ley general de la materia y señaló como autoridades responsables al Gobernador, el Congreso, a la Fiscalía General de Justicia y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, todas del Estado de Durango.

El Juez de Distrito que conoció del asunto determinó sobreseer en el juicio de amparo porque consideró que con la creación de la unidad especializada de referencia se había dado cumplimiento a la ley general de la materia, por lo que no existía el acto reclamado.

En contra de esa determinación, la quejosa interpuso el presente recurso de revisión; asunto que fue atraído por esta Primera Sala al resolver la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 458/2022.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Breve narración de los antecedentes, el trámite del juicio de amparo y el recurso de revisión.	2-17
II	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	17
III	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno	17-18
IV	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación.	18
V	PROCEDENCIA DEL RECURSO	El recurso es procedente.	18-19
VI	ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN CONTRA DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO	Esta Primera Sala considera que debe revocarse el sobreseimiento decretado pues sí existe el acto reclamado ya que las autoridades responsables han omitido cumplir con la obligación de crear una fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura.	19-45
VII	ESTUDIO DE FONDO	La omisión reclamada interfiere injustificadamente en la consecución del objeto de la autoridad quejosa, consistente en combatir efectivamente la tortura, pues la inexistencia de una fiscalía especializada implica que las investigaciones	46-54

		de este tipo de delitos sean llevadas a cabo por una autoridad que adolece de autonomía técnica y operativa.	
VIII	DECISIÓN Y EFECTOS	Las autoridades responsables deben realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos pertinentes para crear una fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura, en un plazo que no debe exceder de 180 días.	54-56
	RESOLUTIVOS	PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa.	56

AMPARO EN REVISIÓN 539/2023

**QUEJOSO Y RECURRENTE: SECRETARIO
TÉCNICO DE COMBATE A LA TORTURA,
TRATOS CRUELES E INHUMANOS DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA**

**Vo. Bo.
MINISTRA**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

**SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ
SECRETARIO AUXILIAR: JUAN PABLO ALEMÁN IZAGUIRRE**
Colaboradora: Hilda Fernanda Jiménez Murguía

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de _____ de _____ de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 539/2023 interpuesto por Salvador Leyva Morelos Zaragoza, en su carácter de Secretario Técnico de Combate a la Tortura, Tratos Cruels e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, en contra de la sentencia dictada el primero de abril de dos mil veintidós, por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Durango, dentro del juicio de amparo indirecto **primer número de expediente**.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe de resolver consiste en determinar si el Gobernador, la Fiscal General, el Congreso del

Estado y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, todos del Estado de Durango, en el ámbito de sus competencias, han incurrido en la omisión de crear una Fiscalía Especializada en Materia de Tortura y Malos Tratos, en términos de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y si tal omisión impide a la parte quejosa cumplir adecuadamente con su objeto de combatir efectivamente la tortura.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- 1. Reforma constitucional para establecer la facultad del Congreso para emitir una ley general en materia de tortura.** El diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, a través del cual se estableció que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir, entre otras leyes generales, una que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones en materia de tortura¹.
- 2.** El artículo segundo del régimen transitorio de dicho decreto dispuso que el Congreso de la Unión debería expedir la legislación en dicha materia

¹ **ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. [...]

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 [...].

dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del propio decreto².

3. **Promulgación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.** En consecuencia, el Congreso de la Unión expidió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante Ley General), la cual fue publicada el veintiséis de junio de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.
4. Dicha legislación tuvo por objeto establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de las tres esferas de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar tales delitos, establecer sus tipos penales, sanciones y las medidas específicas de apoyo, protección y reparación a las respectivas víctimas.
5. En lo relevante para este caso, el legislador estableció, en el artículo 55 de la propia Ley General, que las instituciones de procuración de justicia de **las entidades federativas y la federación deberán crear fiscalías especializadas con plena autonomía técnica y operativa para cumplir con el objeto de la ley de la materia**; las cuales deberán contar con agentes del Ministerio Público, policías, servicios periciales

² **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.

y técnicos especializados; y estar dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales requeridos para su efectiva operación³.

6. Asimismo, en los artículos sexto y octavo transitorios, estableció que la obligación de crear y operar las fiscalías especializadas referidas debía cumplirse en un plazo de noventa días posteriores a la entrada en vigor de la Ley General; además de que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, debían realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos necesarios para proporcionar a las fiscalías la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la propia ley⁴.
7. La **única excepción** que contempló el legislador para no cumplir con ese mandato fue el caso de que alguna unidad administrativa especializada pudiera ejercer las atribuciones de una fiscalía ante un escenario de **falta de recursos suficientes**.
8. **Creación de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos y contexto previo a la promoción del juicio**

³ **Artículo 55.-** Las Instituciones de Procuración de Justicia deberán crear Fiscalías Especializadas con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de delitos previstos en esta Ley; contarán con Ministerios Públicos, policías, servicios periciales y técnicos especializados; y estarán dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran para su efectiva operación.

⁴ **Sexto.** La Federación y las entidades federativas contarán con un plazo de noventa días posteriores a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, para crear y operar sus Fiscalías Especiales para la investigación del delito de tortura, salvo en los casos que por falta de recursos suficientes deban ser ejercidas por la unidad administrativa especializada correspondiente.

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

de amparo indirecto. El veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública (en adelante, IFDP) emitió la circular 14/2019, mediante la cual anunció la creación de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos (en adelante, Secretaría Técnica), con el objetivo de diseñar, implementar y coordinar esfuerzos de dicha institución para el combate de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes.

9. Con motivo de la creación de esa Secretaría Técnica, el Director General solicitó a las personas defensoras públicas federales que remitieran informes mensuales con la información relativa a asuntos donde se hubiera tenido conocimiento de la posible comisión de actos de tortura o malos tratos cometidos en contra de personas representadas por el IFDP.
10. En ese contexto, la Secretaría Técnica tuvo conocimiento de probables actos de tortura o malos tratos cometidos en contra una persona durante su detención por parte de la policía ministerial del Estado de Durango, en el año dos mil doce.
11. Así, el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, el Secretario Técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos y el personal adscrito a la Delegación Estatal en Durango del IFDP formuló una denuncia en nombre de la persona víctima de actos de tortura. Al comparecer ante la Fiscalía General del Estado, se les informó que no existía una fiscalía especializada para la investigación de este tipo de delitos, sino una unidad administrativa.

12. **Demanda de amparo indirecto.** En ese contexto, el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, Salvador Leyva Morelos Zaragoza, en su carácter de Titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del IFDP, promovió una demanda de amparo indirecto en la que señaló como autoridades responsables al Gobernador, a la Fiscal General, al Congreso y al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, todas autoridades del Estado de Durango, a quienes les reclamó la omisión de crear una fiscalía especializada en la investigación del delito de tortura, en términos de lo dispuesto en la Ley General.
13. En su demanda de amparo, hizo valer un único concepto de violación en el que esencialmente argumentó lo siguiente:
- a) **ÚNICO.** La omisión de las autoridades responsables de establecer una fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes viola el derecho a que la autoridad competente investigue, de manera diligente y en un plazo razonable, delitos de esta índole.
- i. Las obligaciones generales alrededor de la creación de una fiscalía especializada en la investigación de los delitos de tortura o malos tratos.** Los artículos 30 y 33 de la Ley General establecen la obligación de las personas servidoras públicas de denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de los delitos de tortura o tratos crueles,⁵ lo cual no pudo realizar ante la inexistencia de una fiscalía especializada para tal fin.

⁵ **Artículo 30.-** Al Servidor Público que sin tener la calidad de garante y teniendo conocimiento de la comisión de conductas constitutivas de tortura se abstuviere de denunciar inmediatamente las mismas, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión y de doscientos cincuenta a quinientos días multa.

ii. Si bien la Ley General prevé en sus artículos sexto y octavo transitorios una excepción del establecimiento de esta fiscalía especializada cuando las entidades federativas no cuenten en determinado momento con recursos económicos para tal fin, ello no es una justificación para evitar hacerlo con posterioridad. La unidad administrativa creada por la fiscalía local es una respuesta temporal, pero las autoridades responsables tienen la obligación de tomar medidas encaminadas a culminar el proceso de creación de una fiscalía especializada.

iii. El contexto nacional y local en materia de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

México es un país con un elevado número de casos de tortura o malos tratos en el sistema de procuración de justicia. Distintos organismos internacionales han externado su preocupación sobre el escaso número de sentencias condenatorias en relación con el número de denuncias presentadas e investigaciones en trámite por el delito de tortura.

Esta impunidad se ve reforzada por la falta de independencia, imparcialidad y eficacia de las personas a cargo de investigar las denuncias relacionadas con casos de tortura. Lo que resalta la importancia de contar con fiscalías especializadas que cuenten con autonomía técnica y operativa para garantizar la independencia e imparcialidad, así como las herramientas necesarias para

Artículo 33.- El delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia, noticia o vista de la autoridad judicial. La vista judicial tendrá por efecto que la autoridad competente inicie la investigación del delito de tortura en términos de lo dispuesto en la presente Ley y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En el caso de que la autoridad que tenga conocimiento de los hechos constitutivos del delito de tortura no tenga competencia para iniciar la investigación, ésta deberá remitir el asunto de manera inmediata y por cualquier medio, a las Fiscalías Especializadas competentes.

Todo Servidor Público que tenga conocimiento de la comisión del delito de tortura tiene la obligación de denunciarlo de manera inmediata ante las autoridades competentes.

hacer frente a los delitos cometidos en casos de tortura y malos tratos.

- iv. La importancia de la transformación de la unidad a una fiscalía y la especialización de las áreas investigadoras de tortura y malos tratos.** La necesidad de crear fiscalías especiales en materia de tortura y malos tratos se distingue de otras fiscalías en varios aspectos regulados en la Ley General, en la que se establecen facultades de investigación de la posible comisión de delitos de tortura o malos tratos. Aun y cuando tales atribuciones fueran concedidas a una unidad administrativa, estas cuentan con menos recursos financieros, humanos y materiales que impiden el ejercicio adecuado de las mismas.

Por esta razón, la creación de unidades solo constituye una vía temporal para la garantía de acceso a la justicia y no un sustituto permanente ni definitivo como lo han estimado las autoridades de Durango. Además, la especialización de una fiscalía para el tratamiento de posibles víctimas y hechos de tortura o malos tratos constituye un avance trascendental para el combate efectivo a estas violaciones graves de derechos humanos, pues las circunstancias específicas de las víctimas refieren un enfoque adicional y distinto para la protección efectiva de sus derechos humanos.

En el caso en concreto, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura del Estado de Durango se encuentra bajo el mando de la Vicefiscalía de Protección a los Derechos Humanos, Atención a las Víctimas de Delito, Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, lo cual no garantiza la autonomía funcional de la Unidad. Lo que es contrario al objeto de la Ley General de crear fiscalías especializada que se rijan por los principios de autonomía y especialidad.

En las primeras iniciativas de ley presentadas en el Senado de la República se hablaba de “unidades especializadas”,

dicho término fue sustituido por “fiscalías especiales” en la Ley General de la materia. Dichas fiscalías especiales no solamente deben contar con recursos humanos especializados, financieros y materiales, sino con dos elementos que una unidad no tiene: autonomía técnica y operativa.

v. Omisiones específicas de las autoridades responsables.

a) El Congreso del Estado de Durango incurrió en una omisión absoluta de ejercicio obligatorio a la luz de la Ley General para legislar y crear una fiscalía especializada en materia de actos de tortura y malos tratos. La cual no se justifica con la falta de recursos económicos pues dicho congreso local ya ha establecido una fiscalía anticorrupción, obligación que también se encontraba regulada en una ley de carácter general y a la cual le dio cumplimiento dentro del plazo otorgado.

Esta comparación demuestra que la justificación por falta de recursos no es aplicable, pues ante normas que imponían una misma obligación con fechas similares de vencimiento, el congreso local acató una de ellas y fue omiso respecto de la Ley General.

b) Del Congreso del Estado de Durango. Las personas integrantes del Congreso local han sido omisas en proponer una iniciativa para legislar respecto de la creación de la fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura y delitos vinculados conforme a la Ley General.

c) El Gobernador del Estado de Durango ha omitido vigilar y asegurar el cumplimiento de la Ley General, aunado a que tampoco ha presentado ninguna

iniciativa de ley para crear la fiscalía especializada. Lo que origina un incumplimiento en la supervisión y garantía de la observancia de ordenamientos de la Ley General.

d) La Fiscal General del Estado de Durango no ha creado una fiscalía especializada, a pesar de que la Constitución local y la Ley Orgánica de dicha institución le otorgan facultades expresas para ello. Si bien la autoridad responsable creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, esta no fue transformada en una fiscalía.

e) El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha omitido presentar una iniciativa ante el congreso local que permita la creación de la fiscalía especializada. El presidente de la comisión estatal tiene directamente la facultad de presentar iniciativas de ley en materia de derechos humanos.

vi. Conclusión. A la fecha de la presentación de la demanda, el Estado de Durango no cuenta con una fiscalía especializada para la investigación de los delitos de tortura y malos tratos. Esto se traduce en una imposibilidad para que el quejoso denuncie ante una autoridad competente y capacitada, los actos de tortura y malos tratos, así como la falta de acceso a la justicia de personas víctimas de estos delitos.

14. Admisión de la demanda. Del asunto conoció el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Durango, quien lo admitió a trámite, lo registró con el número de expediente **primer número de expediente**, y solicitó a las autoridades responsables que rindieran sus respectivos informes justificados, ello mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós.

15. **Informe justificado de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Durango.** A través de un escrito recibido en el Juzgado de Distrito el veinticuatro de enero de dos mil veintidós, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Durango rindió su informe justificado en el que negó el acto que le fue reclamado.
16. Adujo que el organismo a su cargo dio vista a la Fiscalía General del Estado por los posibles actos de tortura que habría sufrido la persona que representa el IFDP, además de que el trece de julio de dos mil dieciocho fue creada la Fiscalía Estatal la Unidad Especializada de Desaparición y Búsqueda de Personas, Trata de Personas y Tortura, por lo que consideró “inverosímil que se reclame tal omisión a este Organismo protector de Derechos Humanos”⁶.
17. **Informe justificado del Gobernador del Estado de Durango.** El titular de la Consejería General de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Durango, en representación del Gobernador del Estado, firmó electrónicamente su informe justificado el veintiséis de enero de dos mil veintidós.
18. En él, negó el acto reclamado y señaló que, en atención a lo dispuesto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el quince de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el acuerdo a través del cual se creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, de la Fiscalía General del Estado. Por ello, solicitó al Juez de Distrito decretar el

⁶ Página 2 del informe justificado rendido por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Durango.

sobreseimiento en el juicio de amparo ante la inexistencia del acto reclamado.

- 19. Informe justificado de la Fiscalía General del Estado Durango.** El treinta y uno de enero de dos mil veintidós, la Directora de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General del Estado rindió el informe justificado en representación de la persona titular de dicha institución.
- 20.** En dicho informe, negó la existencia del acto reclamado porque la autoridad de referencia no ha girado órdenes para que el Gobernador, el Congreso o el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos omitan presentar alguna iniciativa de ley o decreto para la creación de una fiscalía especializada en la investigación de la tortura en los términos de la LGPIST.
- 21.** Además, señaló que en la propia fiscalía existe, desde el quince de abril de dos mil dieciocho, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, haciendo la aclaración de que “no se cuenta con una Fiscalía Especializada en la Investigación del Delito de Tortura y Delitos Vinculados, conforme a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, como se desprende del escrito de demanda de garantías”⁷.
- 22.** Con base en esa negativa, pidió que se decretara el sobreseimiento en el juicio de amparo.

⁷ Página 2 del informe justificado rendido por la Fiscalía General del Estado de Durango.

23. Solicitud de prórroga del Congreso del Estado de Durango.

Mediante escrito recibido en el Juzgado de Distrito el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Secretario de Servicios Jurídicos de la Sexagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Durango, en representación de esa autoridad responsable, solicitó una prórroga de diez días hábiles para rendir su informe justificado, debido a que en aquel entonces Durango se encontraba bajo el color naranja en el semáforo epidemiológico nacional por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), lo que generó que no contara con personal suficiente para atender la carga de trabajo y el requerimiento que le fue formulado.

24. Mediante acuerdo de veintiocho de enero de dos mil veintidós, el Juez de Distrito le concedió la prórroga solicitada. Sin embargo, en los autos del juicio de amparo no obra el informe justificado de la autoridad responsable referida.

25. Sentencia de amparo. El uno de abril de dos mil veintidós, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Durango dictó la sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo, con base en las consideraciones siguientes:

- a) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo⁸, pues, al momento de la presentación de la demanda, no existía la omisión reclamada por el quejoso ya que el quince de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el Acuerdo por el cual se creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura como órgano encargado

⁸ **Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

[...]

V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior.

de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles. Con ello, consideró el juez, se dio cumplimiento a la obligación establecida en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

26. Recurso de revisión. Inconforme, el diecinueve de abril de dos mil veintidós, el Secretario Técnico de Combate a la Tortura, Tratos Cruelles e Inhumanos del Instituto de la Defensoría Pública interpuso un recurso de revisión, en el cual formuló los siguientes agravios:

- a) **ÚNICO. La existencia de una omisión legislativa absoluta en términos de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Pena Cruelles, Inhumanos o Degradantes.** En el caso existe una omisión absoluta en competencias de ejercicio obligatorio porque el legislativo federal obligó a la Federación y a las entidades federativas a la creación de una fiscalía especializada en materia de tortura y malos tratos.
- b) Aunque el dieciséis de abril de dos mil dieciocho se creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, ello no cumple con la obligación estipulada en la Ley General porque **para que fuera aplicable la excepción** establecida en los artículos sexto y octavo transitorios de la ley, **la entidad federativa debía demostrar la falta de recursos para la creación, así como haber realizado las gestiones necesarias para obtenerlos.** Esto no puede presumirse, pues la procedencia de esta excepción debe ser comprobada para tenerse por acreditada.
- c) El juez de la causa realizó un análisis aislado del contenido de la Ley General porque dentro de su cuerpo normativo solo en una ocasión se menciona la “unidad administrativa especializada”, mientras que en el contenido de sus artículos se señala la obligación de las autoridades a nivel federal y local de crear las

fiscalías especializadas con plena autonomía técnica y operativa. En esta tesitura, la opción de crear unidades no tenía como objetivo la sustitución de las fiscalías especializadas sino otorgar facilidades a las entidades federativas para reunir los recursos que, posteriormente, serían utilizados para crear la fiscalía especializada.

- d) Las autoridades responsables sí cumplieron con sus obligaciones derivadas de la ley en materia de corrupción, en cuanto a crear una fiscalía especializada, lo que demuestra que cuentan con los recursos necesarios para instaurar una en materia de tortura, por lo que es claro que las autoridades responsables han omitido cumplir con lo estipulado en la Ley General.

- e) El juez asumió que el hecho de que la unidad administrativa contara con facultades en materia de investigación de la tortura era suficiente para satisfacer la obligación de crear una fiscalía especializada. Sin embargo, sí existe una diferencia funcional y estructural entre las unidades administrativas y las fiscalías especializadas en la entidad, pues las unidades se encuentran bajo supervisión de un superior jerárquico que compromete su autonomía técnica. Esto es contrario al artículo 55 de la Ley General que señala la autonomía técnica y operativa con la que debe contar la fiscalía especializada, como vía para combatir el alto índice de impunidad en materia de actos de tortura y malos tratos⁹.

27. Admisión y trámite. Por cuestión de turno correspondió conocer del asunto al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito; autoridad que, mediante acuerdo de veintinueve de abril de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo radicó con el número de expediente **segundo número de expediente.**

⁹ *Supra* nota 3.

- 28. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** El veintiocho de junio de dos mil veintidós, el recurrente envió al tribunal colegiado, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, un escrito en el que solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del presente asunto.
- 29.** El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito decidió, mediante acuerdo plenario de quince de julio de dos mil veintidós, hacer suya la petición de la parte quejosa y recurrente para solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajera el recurso de revisión a la luz de la relevancia y trascendencia del caso.
- 30.** La solicitud fue admitida y registrada con el número de expediente 458/2022 mediante el acuerdo de la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de tres de agosto del mismo año. Del asunto conoció esta Primera Sala y, en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés, determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del presente recurso de revisión¹⁰.
- 31. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante el acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veintitrés la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibidos los autos, ordenó registrar el asunto con el número de expediente

¹⁰ La solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 458/2022 fue resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo (Presidente).

539/2023, lo radicó en la Primera Sala y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

- 32. Avocamiento.** El diez de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el avocamiento al conocimiento del asunto y el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

- 33.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del país; 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General 1/2023, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto, respecto del cual esta Suprema Corte determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del asunto.

III. OPORTUNIDAD

- 34.** La sentencia recurrida fue notificada a la parte quejosa por lista del día cuatro de abril de dos mil veintidós.
- 35.** Dicha notificación surtió efectos al día siguiente, cinco de abril de dos mil veintidós, en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo. De manera que el plazo de diez días que prevé artículo 86 del

mismo ordenamiento para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **seis al veintidós de abril de dos mil veintidós**¹¹.

36. Por tanto, si el señor Leyva Morelos Zaragoza presentó su escrito de agravios el **veinte de abril de dos mil veintidós**, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, es posible concluir que interpuso el recurso de revisión de forma **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

37. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el señor Leyva Morelos Zaragoza, en su carácter de Titular de la Secretaría Técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, está **legitimado** para interponer el presente recurso de revisión toda vez que tiene reconocido el carácter de parte quejosa en el juicio de amparo indirecto.

V. PROCEDENCIA DEL RECURSO

38. El presente recurso de revisión es procedente en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo¹², pues se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia

¹¹ Debiendo descontarse los días trece, catorce, y quince de abril de dos mil veintidós, por haber sido declarados inhábiles por el Consejo de la Judicatura Federal mediante la circular 5/2022 de treinta de marzo del mismo año; así como los días nueve, diez, dieciséis y diecisiete del mismo mes y año, al corresponder a sábados y domingos, días inhábiles en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

¹² **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

[...] e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

constitucional de un juicio de amparo indirecto, respecto del cual esta Primera Sala decidió ejercer su facultad de atracción para conocerlo.

VI. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN CONTRA DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO

- 39.** Como fue precisado en el apartado de antecedentes de esta resolución, la parte quejosa en el juicio de amparo reclamó al Gobernador, al Congreso, a la Fiscalía General y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, todas autoridades del Estado de Durango, la omisión de crear una fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en términos de lo dispuesto en diversos preceptos de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

- 40.** Una vez recibidos tres de los cuatro informes justificados por parte de las autoridades responsables referidas, el Juez de Distrito consideró que debía decretarse el sobreseimiento en el juicio de amparo porque al momento de la presentación de la demanda no existía la omisión reclamada por la parte quejosa. Lo anterior, explicó, toda vez que el quince de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el Acuerdo por el cual se creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, como la autoridad encargada de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con dicho delito, con lo que se había dado cumplimiento a la obligación establecida en la Ley General.

- 41.** En sus agravios, la Secretaria Técnica recurrente cuestiona esa decisión e insiste en que las autoridades responsables han incurrido en

una omisión absoluta de ejercicio obligatorio, porque el legislador federal dispuso con claridad que las entidades federativas debían crear una fiscalía especializada en materia de tortura, por lo que la creación de una unidad especializada no cumple con el mandato establecido en la en la Ley General.

42. Esta Primera Sala considera que es **fundado** el agravio expresado porque **sí existe un mandato constitucional por el cual las autoridades responsables se encuentran obligadas a crear una fiscalía especializada con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes**, el cual no han cumplido en los términos de la propia ley general, por lo que es incorrecta la conclusión del Juez de Distrito en cuanto a la inexistencia del acto reclamado en el juicio de amparo.
43. Para sustentar esa conclusión, esta Primera Sala considera oportuno realizar un estudio que incluye los siguientes tópicos:
- a) Las omisiones como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.
 - b) La creación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la obligación de crear fiscalías especializadas para la investigación y persecución de los delitos previstos en esa ley.
 - c) La determinación sobre la existencia de las omisiones reclamadas a las autoridades responsables.

a) Las omisiones como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo

44. Los artículos 103 de la Constitución Política del país y 1° de la Ley de Amparo disponen que el juicio de amparo procede en contra de actos u **omisiones** que vulneren los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México forme parte¹³.
45. En diversos precedentes¹⁴, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en la actualidad es ampliamente aceptado que las autoridades pueden afectar los derechos de las personas a partir de la realización de actos positivos, o bien, a través de actos negativos u omisiones. Sin embargo, existe una diferencia entre un acto negativo y uno omisivo. Los actos de inacción no están conectados con alguna

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; [...].

Ley de Amparo.

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; [...]

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

¹⁴ Por ejemplo en el amparo en revisión 439/2023, aprobado en sesión de seis de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

razón que suponga el incumplimiento de un deber, mientras que las omisiones sí¹⁵.

46. La noción de que la acción de amparo sea procedente para reclamar omisiones que puedan afectar los derechos humanos de las personas tiene su origen en la intención expresa del Constituyente Permanente, en la reforma a la Constitución Política del país en materia de amparo del año dos mil once, de expandir el alcance que tradicionalmente se había conferido al principio de relatividad de las sentencias y hacerlo compatible con el entendimiento de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, que implicaron modular la exigencia de que la concesión del amparo no pudiera tener repercusión respecto de terceros ajenos al juicio¹⁶.
47. Es por ello que el órgano revisor de la Constitución previó la procedencia expresa del amparo en contra de **omisiones de autoridades que conculquen derechos humanos** pues, en la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma referida, precisó que en relación con los derechos sociales, una de las formas más comunes de violación de estos radicaba en concebirlas como normas

¹⁵ Tesis 1a. CXC/2007. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 386. Registro digital: 171435, de rubro: “*INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS*”.



¹⁶ Amparo en revisión 635/2019, párr. 46; resuelto en sesión de diecisiete de junio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente.

programáticas y, por ende, dado que no se trataba de simples directrices abiertas sino de derechos con una plena eficacia, entonces, el juicio de amparo fungiría como el medio de garantía para su protección, exigibles de manera individual o colectiva¹⁷.

- 48.** De ahí que, si en un juicio de amparo se reclama, en general, un acto omisivo, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades u obligaciones contenidas de forma expresa en la ley, su objeto será verificar si se cumplieron con estas. Por ello, una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos¹⁸.
- 49.** Dicho lo anterior, es importante recordar que esta Primera Sala ha identificado al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de

¹⁷ *Ibid.*, párr. 47. En dicho precedente, se transcribió la siguiente porción de la exposición de motivos:

“...En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva.

Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección.

De ahí que en la presente iniciativa se hayan adicionado al artículo 103 constitucional ciertos elementos encaminados a cumplir estos objetivos.

Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.”

¹⁸ *Ibid.*, párr. 50.

competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: administrativas, judiciales y legislativas¹⁹.

50. De las anteriores, esta Suprema Corte ha prestado un especial interés en establecer en qué supuestos es procedente el juicio de amparo en contra de omisiones legislativas.
51. Por ejemplo, al resolver la controversia constitucional 14/2005, el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*. Las primeras se presentan cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia. En cambio, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando el legislador ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes²⁰.
52. En el mismo precedente, el Tribunal Pleno también distinguió entre omisiones legislativas de *ejercicio potestativo* y de *ejercicio obligatorio*,

¹⁹ Tesis 1a. XVIII/2018 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 52, marzo de 2018, tomo I, página 1107. Registro digital: 2016428, de título: “**TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**”.



²⁰ Resuelta el tres de octubre de dos mil cinco por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón.

en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultar discrecional a cargo del Poder Legislativo. Así, de la combinación de ambas clasificaciones, podrían distinguirse cuatro tipos distintos de omisiones legislativas: **(a)** absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; **(b)** relativas en competencias de ejercicio obligatorio; **(c)** absolutas de ejercicio potestativo; y **(d)** relativas en competencias de ejercicio potestativo. Dicha clasificación fue recogida en la jurisprudencia 11/2006, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS.**

SUS TIPOS²¹.



- 53.** Ahora bien, de manera reciente, al resolver el amparo en revisión 439/2023²², esta Primera Sala entendió que, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido evolucionando.
- 54.** Por ejemplo, la Segunda Sala consideró que el juicio de amparo resultaba improcedente en contra de una omisión legislativa ya que, en caso de concederse la protección constitucional a la parte quejosa, el efecto de dicha concesión sería obligar a la autoridad legislativa a repararla y con ello se darían efectos generales a la sentencia, pues implicaría la creación de una ley, lo cual vincularía no solo a las partes

²¹ Tesis P./J. 11/2006. Novena Época. Tribunal Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527. Registro digital: 175872.

²² *Supra* nota 14.

del juicio, sino a todas las personas gobernadas y a las autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada²³.

55. La Sala referida entendió que lo anterior vulneraría el principio de relatividad que rige al juicio de amparo, conforme al cual la sentencias únicamente se ocuparán de las personas quejasas que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlas y protegerlas, por lo que este tipo de sentencias no podrían tener efectos generales.
56. Posteriormente, tomando como referencia lo resuelto en la citada controversia constitucional 14/2005, esta Primera Sala determinó que, en el marco del juicio de amparo, sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando **exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y dicha obligación haya sido incumplida total o parcialmente**. En caso contrario, la omisión de la autoridad legislativa carecería de relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo. Dichas consideraciones corresponden al fallo emitido en el amparo en revisión 1359/2015²⁴.

²³ Tesis aislada 2ª. VIII/2013. Segunda Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVII, febrero de 2013, tomo 2, página 1164. Registro digital: 2002843, de título: ***“OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”***.



²⁴ Aprobado en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

57. Así, se estableció que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, en caso de que exista un mandato constitucional que de forma precisa establezca el deber de legislar en un sentido determinado y la autoridad legislativa haya incumplido dicha obligación de manera total o parcial²⁵.
58. En ese sentido, esta Primera Sala destacó que el aceptar la procedencia del juicio de amparo en contra de las omisiones legislativas propiamente dichas no vulnera el principio de relatividad que rige al juicio pues, atendiendo a la configuración del amparo a partir de la reforma de junio de dos mil once, el principio referido debía ser reinterpretado. De lo contrario, se frustraría la finalidad sustantiva del juicio de amparo, que es la protección de todos los derechos humanos.
59. En suma, el criterio que había sido aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en que, cuando la Constitución establece un deber preciso de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de dicha facultad se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. Por lo tanto, los tribunales de amparo tienen el deber de proteger a las personas frente a dichas omisiones y garantizar que, cuando sean señaladas como actos reclamados, no se traduzcan en vulneración a sus derechos humanos.

²⁵ Tesis 1a. LVIII/2018. Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 55, junio de 2018, tomo II, página 965. Registro digital: 201765, de título: “*JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS*”.



60. Dicho criterio ha sido retomado en diversos precedentes, entre los que amerita destacar el amparo en revisión 1144/2019, en el que la Segunda Sala, entre otros aspectos, destacó que el deber de legislar en determinado sentido podía encontrarse en los **artículos transitorios de una reforma constitucional**²⁶.
61. Lo anterior, porque la naturaleza de las disposiciones transitorias de una reforma es la de establecer los lineamientos para el funcionamiento de la norma, provisionales o de tránsito; es decir, permiten su eficacia al estar dirigidos a una cuestión específica que tenderá a la especialización de los ámbitos normativos. Todo ello con la finalidad de hacer efectivas y plenamente eficaces las normas establecidas en la Constitución.
62. Ahora bien, esta Primera Sala continuó con el desarrollo del entendimiento sobre la relevancia jurídica de las omisiones legislativas para efectos del juicio de amparo al resolver el citado amparo en revisión 439/2023²⁷.
63. En dicho precedente, se estableció que si bien en el texto de la Constitución puede no encontrarse enunciado de forma literal un mandato para legislar en determinado sentido, lo cierto es que debe darse una lectura armónica a la propia Constitución Política del país y entender de manera correcta la naturaleza de las leyes generales en

²⁶ Al resolver el amparo en revisión 134/2021, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, esta Primera Sala realizó un pronunciamiento similar en cuanto a la existencia de un mandato obligatorio al legislador en los artículos transitorios y, en ese sentido, señaló que compartía el criterio sostenido por la Segunda Sala en el amparo revisión 1114/2019.

²⁷ *Supra* nota 13.

nuestro sistema jurídico para dilucidar si existe una obligación precisa y clara a cargo de los congresos para actuar en determinado sentido.

- 64.** En ese caso específico, esta Primera Sala analizó si el Congreso del Estado de Michoacán tenía una obligación de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia y de armonizar la legislación que resultara necesaria en torno a esa materia. Para ello, precisamente realizó una lectura armónica de la Constitución Política del País y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, para concluir que sí existe un mandato constitucional preciso y claro para que el congreso local referido armonice su legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de un plazo fijado con claridad.
- 65.** De no entender así la reforma al artículo 73, fracción XXII, inciso a) de la Constitución Política del país, señaló esta Primera Sala en el precedente de referencia, se frustraría su objeto y operatividad en relación con la regulación de la figura de Declaración Especial de Ausencia.
- 66.** Con base en ello, es posible afirmar que la evolución de la doctrina de esta Primera Sala respecto de la relevancia de las omisiones legislativas para efectos del juicio de amparo ha llevado a concluir que los deberes para legislar en cierto sentido y plazo pueden estar contenidos, por ejemplo, en normas generales que fueron emitidas para cumplir con el objeto y darle operatividad a una disposición de la Constitución Política del país; por lo que su incumplimiento puede ser efectivamente reclamado a través del juicio de amparo, pues considerar lo contrario desproveería a la norma constitucional de efecto útil.

67. Dicho lo anterior, debe recordarse que, en el caso específico, la parte quejosa señaló como actos reclamados las omisiones administrativas por parte del Gobernador, de la titular de la Fiscalía General de Justicia y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, todas autoridades del Estado de Durango para que, en el ámbito de sus competencias, realizaran las acciones necesarias para crear una fiscalía especializada para la investigación de los delitos de tortura. Además, reclamó lo que consideró una omisión legislativa absoluta de competencias de ejercicio obligatorio que atribuyó al Congreso de dicha entidad consistente en la abstención de legislar para crear la fiscalía especializada referida.
68. En consecuencia, para efecto de acreditar la existencia de los actos reclamados, esta Primera Sala debe ahora dilucidar si las omisiones atribuidas a las autoridades responsables tienen su origen en el incumplimiento de un deber establecido en la Constitución Política del país para actuar y legislar en un determinado sentido.

b) La creación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la obligación de crear fiscalías especializadas para la investigación y persecución de los delitos previstos en esa ley

69. Como fue precisado en los antecedentes de esta resolución, el diez de julio de dos mil quince fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformó el inciso a), de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política del País, para establecer que el Congreso tiene la facultad de expedir, entre otras leyes generales, una

que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones en materia de tortura.

- 70.** De una de las iniciativas que dieron origen a esa reforma, es posible advertir que, para proponerla, el legislador tuvo en consideración que las acusaciones sobre tortura han sido un tema recurrente desde hace varios años en el país y que, derivado de un proceso de audiencias públicas en materia de seguridad y justicia, diversas personas expertas en derechos humanos coincidieron en la necesidad de ordenar el sistema de competencias penales, con énfasis en los delitos de desaparición forzada y tortura, por lo que se consideró “urgente facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley única a nivel nacional contra la tortura, una ley en la que se establezcan los tipos penales, las sanciones y las acciones para prevenirla”²⁸.
- 71.** Asimismo, desde el mismo proceso de dictaminación de diversas iniciativas, se señaló con claridad que la ley general que habría de emitirse en materia de tortura debía establecer como mínimo, entre otras cuestiones, la independencia de los peritos que califiquen la existencia o no de la tortura, así como el deber de investigar todas las denuncias de estos delitos de manera exhaustiva²⁹.

²⁸ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el inciso d) a la fracción XII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de tortura. Presentada por la Senadora María Cristina Díaz Salazar. Documento disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/225_DOE_10jul15.pdf

²⁹ Dictamen de las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada, pág. 30. Documento disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/225_DOE_10jul15.pdf

72. Ahora bien, del artículo segundo del régimen transitorio de la reforma constitucional de referencia, es posible advertir que el Congreso de la Unión tenía a su cargo el deber de expedir la legislación general en materia de tortura dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la propia reforma³⁰.
73. En ese contexto, el legislador federal expidió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, a través del decreto que fue publicado el veintiséis de junio de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.
74. En términos de su artículo 2, la ley general de referencia tiene por objeto establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de las tres esferas de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar tales delitos, establecer sus tipos penales, sanciones y las medidas específicas de apoyo, protección y reparación a las respectivas víctimas³¹.
75. Ahora bien, respecto de dicha ley general es importante destacar que el Congreso de la Unión concibió que la investigación de este tipo de delitos debía ser llevada a cabo por fiscalías especializadas. De ello da

³⁰ *Supra* nota 2.

³¹ **Artículo 2.-** La presente Ley tiene por objeto:

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

cuenta, por ejemplo la fracción IX, del artículo 5, de la propia ley, que define a las fiscalías especializadas como las instituciones especializadas en la investigación de delito de tortura de las Instituciones de Procuración de Justicia Federal y de las entidades federativas³².

- 76.** En efecto, de una lectura integral de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes es posible advertir con claridad que el diseño que el Congreso de la Unión previó para las autoridades que deben llevar a cabo la investigación y persecución de este tipo de delitos contempla su conducción a través de fiscalías especiales, a las que dotó, por ejemplo, de obligaciones específicas de actuación cuando tengan conocimiento de la probable comisión del delito de tortura³³.

³² **Artículo 5.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

IX. Fiscalías Especializadas: Las instituciones especializadas en la investigación del delito de tortura de las Instituciones de Procuración de Justicia Federal y de las entidades federativas [...].

³³ **Artículo 35.-** Las Fiscalías Especializadas, además de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, una vez que tengan conocimiento de la probable comisión del delito de tortura, deberán llevar a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

I. Iniciar de manera inmediata la investigación por el delito de tortura;

II. Comenzar con la integración de la carpeta de investigación correspondiente, incluyendo las declaraciones del denunciante o Víctima alegada del delito y los testigos;

III. Realizar el registro del hecho en el Registro Nacional;

IV. Informarán a la persona denunciante de su derecho a contar con un asesor jurídico;

V. Solicitar a las autoridades competentes el resguardo del probable lugar de los hechos y solicitarán a los peritos su intervención para el procesamiento del mismo;

VI. Solicitar la intervención de peritos para que realicen el dictamen médico-psicológico correspondiente y los demás que se requieran;

VII. Informar a la Víctima de su derecho a ofrecer un dictamen médico-psicológico elaborado por peritos independientes o, en su caso, por organismos públicos de protección de los derechos humanos cuando se emitan con motivo de quejas interpuestas ante los mismos.

VIII. Emitir las medidas de protección necesarias para resguardar la integridad de las Víctimas y testigos;

77. La obligatoriedad para la adopción de dicho diseño institucional quedó plasmada en la redacción del artículo 55 de la citada Ley General, en el que el Congreso de la Unión determinó que las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas y la federación deberán crear fiscalías especializadas con **plena autonomía técnica y operativa para cumplir con el objeto de la propia ley**. Además, dispuso que esas fiscalías deberán contar con agentes del Ministerio Público, policías, servicios periciales y técnicos especializados; y estar dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales requeridos para su efectiva operación³⁴.
78. Dicha obligación no puede ser entendida como un mero formalismo de la ley, desprovista de justificación e intencionalidad alguna. Por el contrario, del proceso legislativo respectivo es posible advertir que el Congreso de la Unión entendió que el prever desde la ley la creación de fiscalías especializadas es una medida importante en la lucha contra la impunidad relacionada con el delito de tortura, pues la existencia de ese tipo de instituciones implicaría contar con personas servidoras públicas especializadas en la atención de este tipo de casos y en el establecimiento de una nueva estructura orgánica permanente y estable. Con dicha medida buscó, además, evitar que las investigaciones en esta materia se vieran retrasadas o delegadas y que, en su lugar, privaran la **independencia**, celeridad y efectividad en su desarrollo y juzgamiento³⁵.

IX. Notificar, en caso de que la Víctima sea una persona extranjera, a la autoridad competente del Estado del que sea nacional y coadyuvar para garantizar el derecho a la asistencia consular; y

X. Solicitar al Juez de Control la realización de la audiencia inicial.

³⁴ *Supra* nota 3.

³⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para prevenir,

79. El propio Congreso de la Unión tuvo en consideración que la creación de fiscalías especializadas no era una práctica extraña en el país pues, a manera de ejemplo, dio cuenta de la creación de fiscalías especializadas para la atención de delitos contra la libertad de expresión o de violencia contra las mujeres y trata de personas³⁶.
80. Aún más, las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia de la Cámara de Diputados tuvieron también en cuenta que la creación de fiscalías especiales para investigar los delitos de tortura coadyuvaría a cumplir diversas recomendaciones y observaciones formuladas a México por diversas instancias, en las que se destacó la necesidad de contar con autoridades que pudieran realizar investigaciones **independientes e imparciales**. Dichas recomendaciones son, en síntesis, las siguientes³⁷:
- a) La realizada por el Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, a propósito de la visita que realizó a México del veintiuno de abril al dos de mayo de dos mil catorce, en el que precisamente recomendó expedir una ley general que contemplara, entre otras obligaciones derivadas de la prohibición absoluta de la tortura, la de investigar, juzgar y sancionar de forma pronta, **independiente, imparcial y exhaustiva** la comisión de este tipo de delitos³⁸.

investigar y sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal; de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley de Extradición Internacional; pág. 49.

³⁶ *Ibid.*, págs. 49 y 50.

³⁷ *Ibid.*, págs. 50 a 55.

³⁸ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión a México. A/HRC/28/68/Add.3. 29 de diciembre de 2014, párrs. 81 y 82. Documento disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1425291.pdf.

- b) La recomendación del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU, en su Informe de Misión a México, derivado de la visita que realizó del veintidós de abril al dos de mayo de dos mil trece, en la que hizo particular hincapié en la necesidad de poner fin a la impunidad³⁹.
- c) Las observaciones finales a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité contra la Tortura en su cuadragésimo noveno periodo de sesiones, en los que recomendó al Estado mexicano establecer un sistema de denuncias **eficaz, independiente y accesible** que garantice la investigación pronta, exhaustiva e imparcial de las denuncias de tortura⁴⁰.
- d) La Observación General 3 del Comité de referencia, en la que se estableció que, para garantizar el derecho de la víctima a la reparación, las autoridades competentes del Estado parte deben proceder a una **investigación, pronta, efectiva e imparcial** y examinar todos los casos en que se denuncie haber sido víctima de tortura⁴¹.
- e) El Informe Sobre la Situación de Derechos Humanos en México, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año dos mil quince, organismo internacional que recomendó a México adoptar una ley general sobre tortura y fortalecer a las procuradurías en el

³⁹ Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Misión a México. A/HCR/26/36/Add.I. 28 de abril de 2014, párrs. 16 y 40. Documento disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1413997.pdf.

⁴⁰ Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Adoptadas por el Comité en su 49º periodo de sesiones. CAT/C/MEX/CO/5-6. 11 de diciembre de 2012. Documento disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/486/57/PDF/G1248657.pdf?OpenElement>.

⁴¹ Comité contra la Tortura. Observación general número 3 (2012). Aplicación del artículo 14 por los Estados parte. CAT/C/GC/3. 13 de diciembre de 2012, párr. 23. Documento disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/487/21/PDF/G1248721.pdf?OpenElement>.

país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación⁴².

81. A la luz de lo anterior el Congreso de la Unión entendió que, con la creación de las fiscalías especiales para investigar los delitos de tortura, el país daría un paso hacia el cumplimiento de dichas recomendaciones y generaría la creación de instituciones que permitieran fortalecer la aplicación del Protocolo de Estambul, por poseer precisamente competencias para realizar investigaciones **independientes**, prontas y exhaustivas; lo cual ayudaría a reducir los índices de impunidad y a evitar **que las víctimas tengan que denunciar la comisión de estos delitos ante las mismas autoridades a las que acusan de cometerlos o permitirlos**⁴³.
82. Esta última idea es fundamental para entender la relevancia de la creación de este tipo de instituciones, el Congreso de la Unión consideró necesario extraer de la estructura jerárquica central de las fiscalías generales las investigaciones sobre tortura, con el objeto de procurar la independencia técnica y operativa, así como la imparcialidad de las personas servidoras públicas a cargo de éstas, para asegurar que cumplan efectivamente con su objeto.
83. Una vez que ha quedado clara la intencionalidad del Congreso de la Unión para instaurar una obligación a cargo de las autoridades de la Federación y de las entidades federativas para crear fiscalías especializadas dotadas de **plena autonomía técnica y operativa** para la investigación de los delitos de tortura, debe también señalarse que

⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. 31 diciembre 2015, recomendaciones 14 y 28. Documento disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.

⁴³ *Supra* nota 35, págs. 56 y 57.

en los artículos sexto y octavo del régimen transitorio de la propia Ley General se estableció cómo debía cumplirse con ese mandato⁴⁴.

84. En efecto, en el artículo sexto transitorio se dispuso que la obligación de crear fiscalías especializadas debía cumplirse en un plazo de **noventa días** posteriores a la entrada en vigor de la propia ley; mientras que en el artículo octavo transitorio se estableció que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, debían realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos necesarios para proporcionar a las fiscalías la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la propia ley.
85. Por otro lado, en el artículo sexto transitorio se destacó que **la única excepción para no acatar esa obligación** sería el caso en el que, por **falta de recursos suficientes**, las denuncias sobre actos de tortura debieran ser atendidas por alguna unidad administrativa especializada que pudiera ejercer las atribuciones de una fiscalía.
86. De todo lo anterior, es posible concluir que el poder reformador de la Constitución estableció un mandato específico para que el Congreso de la Unión creara una ley general con el objeto de atender de manera

⁴⁴ **Sexto.** La Federación y las entidades federativas contarán con un plazo de noventa días posteriores a la fecha en que el presente Decreto entre en vigor, para crear y operar sus Fiscalías Especiales para la investigación del delito de tortura, salvo en los casos que por falta de recursos suficientes deban ser ejercidas por la unidad administrativa especializada correspondiente.

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

urgente una práctica tan grave como la tortura. Así, el legislador federal emitió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en la que impuso a la Federación y a las entidades federativas la obligación de crear fiscalías especializadas para la investigación y sanción de este tipo de delitos, **ello en un plazo de noventa días posteriores a su entrada en vigor, es decir, a partir del veintisiete de junio de dos mil diecisiete.**

87. Por lo que resulta claro que, desde ese entonces, existe a cargo de las autoridades aquí señaladas como responsables una obligación de actuar y legislar en ese sentido.

c) Determinación sobre la existencia de las omisiones reclamadas a las autoridades responsables

88. Habiéndose acreditado que, derivado de un mandato constitucional expreso, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes fijó una obligación a cargo de las autoridades responsables para crear una fiscalía especializada para la investigación y sanción de los delitos de tortura, lo conducente ahora es analizar el agravio formulado por la parte recurrente, en el que combate la determinación del Juez de Distrito de sobreseer en el juicio de amparo ante la inexistencia del acto reclamado, toda vez que desde el mes de abril de dos mil dieciocho fue instaurada una unidad especializada para tal fin, dependiente de la Vicefiscalía de Protección a los Derechos Humanos, Atención a las Víctimas de Delito, Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, de la Fiscalía del Estado de Durango.

89. La parte recurrente considera, en esencia, que dicha decisión es ilegal porque la creación de la unidad especializada de referencia no cumple con la obligación derivada de la Ley General de crear una fiscalía especializada en un plazo de noventa días posteriores a la entrada en vigor de la propia ley, por lo que subsiste la omisión reclamada.
90. Como fue adelantado al inicio del presente apartado, esta Primera Sala considera que dicho agravio es **fundado** pues, de los informes rendidos por las autoridades responsables y de la omisión en la que incurrió el Congreso del Estado de Durango, es posible concluir que al momento de la presentación de la demanda, e incluso en la actualidad, **existe la omisión reclamada**, ya que no ha sido creada en esa entidad federativa una fiscalía especializada en los términos que señala el artículo 55 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, a pesar de que ha transcurrido en exceso el plazo para tal fin, en términos del artículo sexto transitorio de la misma ley⁴⁵.
91. En efecto, a pesar de que en su informe justificado el Gobernador del Estado de Durango negó la existencia del acto reclamado, del contenido de dicho documento es posible advertir que acepta expresamente la existencia de este, pues reconoce que publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango un acuerdo a través del cual se creó una unidad especializada al interior de la Fiscalía General del Estado para investigar los delitos de tortura. Lo cual es precisamente el objeto del reclamo formulado en la demanda de amparo.

⁴⁵ *Supra* nota 4.

- 92.** Lo mismo acontece con lo plasmado en el informe rendido por la Fiscalía General del Estado de Durango, en el que dicha autoridad incluso hace la aclaración de que esa institución no cuenta con una fiscalía especializada en la investigación del delito de tortura y delitos vinculados, conforme a lo establecido Ley General y señaló textualmente “tal y como lo manifiesta la parte quejosa en su escrito de demanda”⁴⁶.
- 93.** En el mismo sentido, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos informó que desde el trece de julio de dos mil dieciocho la Fiscalía General del Estado de Durango creó la Unidad especializada de Desaparición y Búsqueda de Personas, Trata de Personas y Tortura, lo que a su juicio volvía inverosímil que se reclamara la omisión de crear una fiscalía especializada a dicha autoridad.
- 94.** Así, del contenido de los tres informes justificados referidos es posible advertir que las autoridades responsables fueron todas consistentes en reconocer de manera expresa la existencia de la omisión reclamada. Ello porque todas coincidieron en que efectivamente no existe una fiscalía especializada, sino una unidad administrativa creada para la investigación de los delitos de tortura.
- 95.** Esa conclusión se robustece con el hecho de que el Congreso del Estado de Durango no rindió su informe justificado, a pesar de que el Juez de Distrito le concedió una prórroga para tal fin, por lo que con

⁴⁶ Página 2 del informe justificado rendido por la Directora de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General del Estado de Durango, en representación de la persona titular de dicha institución.

fundamento en lo establecido en el artículo 117, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo, debe presumirse como cierto el acto reclamado⁴⁷.

96. En esas condiciones, lo procedente en este punto es **revocar la sentencia recurrida y el sobreseimiento decretado en el juicio amparo**, porque **ha quedado acreditada la existencia de la omisión reclamada** por la parte quejosa pues, al momento de la presentación de la demanda e incluso actualmente, el gobierno del Estado de Durango en su conjunto no ha creado una fiscalía especializada para la investigación de los delitos de tortura en los términos a los que se refiere el artículo 55 de la Ley General⁴⁸, ello a pesar de que dicha obligación deriva de un mandato de rango constitucional.
97. Finalmente, como una consideración adicional sobre la procedencia del presente juicio de amparo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera necesario hacer algunas precisiones sobre la naturaleza de la autoridad a la que se le ha reconocido el carácter de parte quejosa.
98. Para ello, es necesario retomar algunas de las consideraciones que se expresaron al resolver la contradicción de criterios 356/2021⁴⁹, en

⁴⁷ **Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

[...]

Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley.

⁴⁸ *Supra* nota 3.

⁴⁹ Contradicción de criterios 356/2021, resuelta en sesión de once de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo

donde se concluyó que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Cruels e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública sí tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo para reclamar actos relacionados con la debida diligencia en la investigación de posibles actos de tortura cometidos en contra de personas privadas de su libertad, **pues una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a esa autoridad, ya que le daría la posibilidad de ejercer y cumplir de manera libre el objeto por el que fue creada**⁵⁰.

99. En dicho precedente, se recordó que, en ejercicio de sus atribuciones, el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública emitió la Circular 14/2019, mediante la cual comunicó la creación de la Secretaría Técnica de referencia, ante la apremiante necesidad de coordinar e impulsar esfuerzos institucionales para el combate a la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes cometidos en perjuicio de las personas representadas por el IFDP.

Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁵⁰ Dichas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 66/2022. Primera Sala. Undécima Época. Gaceta del semanario Judicial de la Federación, libro 16, agosto 2022, tomo III, página 2778. Registro digital: 2025154, de título: “*INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE COMBATE A LA TORTURA, TRATOS CRUELES E INHUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA (IFDP), PARA IMPUGNAR LA OMISIÓN DE INVESTIGAR, DE FORMA DILIGENTE O EN UN PLAZO RAZONABLE, POSIBLES ACTOS DE TORTURA COMETIDOS EN CONTRA DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD, POR LO QUE NO PUEDE INVOCARSE LA FALTA DE ESE INTERÉS COMO UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA*”.



- 100.** Asimismo, en la mencionada circular se estableció que entre las funciones de la Secretaría Técnica estaría la de dar seguimiento a informes, recomendaciones y sentencias sobre tortura; coordinar y trabajar junto con los defensores públicos adscritos a las Delegaciones del Instituto, especialmente con aquellos adscritos a agencias de investigación y demás representaciones de la Fiscalía General de la República, para identificar y documentar posibles actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; **e impulsar su investigación y eventual sanción y reparación**, conforme a los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
- 101.** Además, en la circular aludida, el Director General del IFDP solicitó a los titulares de las Delegaciones elaborar informes en los que se incluyeran todos aquellos casos en los que se presume que pudo haberse cometido algún acto de tortura o tratos crueles e inhumanos o degradantes en contra de personas representadas por defensores públicos del Instituto en comento, que continúen en cualquier etapa del proceso penal o en etapa de ejecución de sentencia.
- 102.** A lo anterior, el Director General le dio el carácter de prioritario, con el objeto de coordinar las acciones legales correspondientes sin mayor dilación. Al mismo tiempo, emitió los *“Lineamientos para la elaboración y actualización de la base de datos de expedientes relacionados con actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos”*, en los cuales previó que las Delegaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública deben rendir el informe

actualizado de casos relacionados con actos de tortura durante los primeros cinco días de cada mes⁵¹.

- 103.** Tomando como base esos elementos, así como el marco jurídico del que deriva y en el que está inmersa la Secretaría Técnica, esta Primera Sala concluyó que dicha autoridad se encuentra en una especial situación frente al orden jurídico que la legitima para acudir al juicio de amparo para combatir omisiones relacionadas con el deber de investigar diligentemente actos de tortura cometidos en contra de personas representadas por el IFDP.
- 104.** Dicha conclusión se justificó, en la citada contradicción de criterios 356/2021, entre otras cuestiones, en que debe tenerse en cuenta que la promoción de este tipo de juicios de amparo está vinculada con la prohibición de la tortura, misma que ha sido reconocida por esta Primera Sala como derecho absoluto, protegido como *jus cogens*⁵²; por lo que la comisión de este tipo de prácticas debe siempre ameritar una

⁵¹ **PRIMERO.** Una vez rendido el primer informe, todas las Delegaciones del Instituto deberán rendir a la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos, durante los primeros 5 días del mes, el informe actualizado de casos relacionados con actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en relación con el mes anterior.

⁵² Tesis 1a. CCV/2014. Primera Sala. Décima Época. Gaceta del semanario Judicial de la Federación, libro 6, mayo 2014, tomo I, página 561. Registro digital: 2006482, de título: ***“TORTURA. CONSTITUYE UNA CATEGORÍA ESPECIAL Y DE MAYOR GRAVEDAD QUE IMPONE LA OBLIGACIÓN DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO BAJO LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES”***.



investigación oficiosa, inmediata, imparcial, independiente, minuciosa y llevada a cabo con la debida diligencia⁵³.

105. Con base en dichas consideraciones, esta Primera Sala observa que la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos referida, sí cuenta con interés legítimo en este asunto pues promovió el presente juicio de amparo para reclamar diversas omisiones que, según aduce, interfieren con el adecuado cumplimiento de su obligación de combatir efectivamente la tortura.

106. En las relatadas condiciones, sin que se advierta la actualización de alguna causa de improcedencia, **con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo**⁵⁴, lo procedente es analizar directamente y con **plenitud de jurisdicción** los conceptos de violación, cuyo estudio fue omitido por el juzgador federal.

107. Lo anterior, con el objeto de dilucidar si la omisión reclamada obstaculiza que la Secretaría Técnica quejosa cumpla adecuadamente con su objeto de combatir efectivamente el delito de tortura.

⁵³ Tesis P. XXI/2015. Tribunal Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 22, septiembre 2015, tomo I, página 233. Registro digital: 2009996, de título: “**ACTOS DE TORTURA. OBLIGACIONES POSITIVAS ADJETIVAS QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO**”



⁵⁴ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda. [...].

VII. ESTUDIO DE FONDO

- 108.** En su demanda de amparo, el entonces titular de la Secretaría Técnica de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos de la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública formuló un único concepto de violación en el que argumentó que las omisiones que reclamó violan el derecho a que una autoridad competente investigue, de manera diligente y en un plazo razonable, las denuncias de tortura.
- 109.** También señaló que en México existe un elevado de número de casos de tortura o malos tratos en el sistema de procuración de justicia y que varios organismos internacionales han externado su preocupación sobre los altos índices de impunidad en esta materia. Dicha impunidad, asevera, se ve reforzada por la falta de independencia, imparcialidad y eficacia de las personas a cargo de investigar las denuncias.
- 110.** Finalmente, consideró que la naturaleza de la investigación del delito de tortura amerita que sea realizada por una institución que cuente con suficientes recursos humanos especializados, financieros y materiales, además de dos elementos que una unidad especializada no tiene: autonomía técnica y operativa.
- 111.** Así, teniendo en consideración que, en términos de la citada jurisprudencia 1a./J. 66/2022⁵⁵, la autoridad quejosa sí podría

⁵⁵ *Supra* nota 50.



beneficiarse de una eventual concesión de amparo en el caso de que con esa decisión se le permita ejercer de manera libre con su objeto de combatir efectivamente la tortura, debe ahora analizarse si las omisiones reclamadas interfieren injustificadamente con el cumplimiento de ese deber.

- 112.** Para ello, resulta pertinente establecer cuáles son los elementos que una investigación relacionada con el delito de tortura debe cumplir de conformidad con el marco constitucional, convencional y legal para, a partir de estos, determinar si la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, dependiente de la Vicefiscalía de Protección a los Derechos Humanos, Atención a las Víctimas de Delito, Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Durango, está en aptitud de realizar investigaciones que cumplan con dichas exigencias o, en caso contrario, si una indagatoria con esas características únicamente puede ser realizada por una fiscalía especializada.
- 113.** Esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el tema de referencia, por ejemplo, al resolver la contradicción de criterios 31/2021⁵⁶. En esa ocasión se recordó que la tortura es uno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política del país, cuya prohibición ha alcanzado el rango de *jus cogens*, es decir, es absoluta e inderogable, aun en las circunstancias más difíciles, tales como la guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto

⁵⁶ Aprobada el veinte de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

interior, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas⁵⁷.

- 114.** En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal implica el deber del Estado de investigar posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y que dicha obligación se ve reforzada por lo dispuesto en la Convención contra la Tortura, la cual obliga al Estado a tomar medidas efectivas para prevenir este tipo de prácticas, así como a realizar una investigación imparcial y sancionar su comisión⁵⁸.
- 115.** Además, el tribunal internacional de referencia ha considerado que el deber del Estado de investigar adecuadamente posibles actos de tortura implica que, durante la investigación y documentación de ésta, se cumplan y apliquen los siguientes principios: independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad⁵⁹.
- 116.** En el mismo sentido, esta Primera Sala también ha establecido que, ante cualquier tipo de denuncia de tortura, el Estado, a través de las personas funcionarias públicas correspondientes, se encuentra en la obligación de iniciar una **investigación imparcial** de forma inmediata cuando exista una denuncia, o de oficio, en el supuesto de que exista

⁵⁷ Corte IDH. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 89.

⁵⁸ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 126.

⁵⁹ Corte IDH. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 108.

razón fundada para creer que se ha cometido un acto de esta naturaleza en el ámbito de su jurisdicción⁶⁰.

117. A la luz de lo anterior y del contenido del Protocolo de Estambul, en la citada contradicción de criterios 31/2021, esta Primera Sala entendió que, para que una investigación relacionada con un presunto caso de tortura esté en condiciones de lograr diligentemente su objeto, debe cumplir con diversos requisitos, entre ellos, **el que sea realizada por una fiscalía especializada, con el objeto atender a los principios de independencia, imparcialidad, competencia, diligencia, prontitud y acuciosidad.**
118. Dicha conclusión tuvo como sustento, además de lo establecido en el Protocolo de Estambul, el contenido de los artículos 12 y 13 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁶¹, el numeral 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁶², así como diversos preceptos de la Ley General para Prevenir, Investigar y

⁶⁰ Amparo directo en revisión 90/2014, resuelto el dos de abril de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero, así como de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).

⁶¹ **Artículo 12.** Todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial.

Artículo 13. Todo Estado Parte velará por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidación como consecuencia de la queja o del testimonio prestado.

⁶² **Artículo 8.** Los Estados Partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente [...].

Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

- 119.** Lo anterior es coincidente con lo que ha sido señalado en el apartado de estudio de la procedencia del juicio de amparo en la presente resolución, en el sentido de que el Congreso de la Unión previó la creación de fiscalías especializadas para investigar y sancionar los posibles actos de tortura como un elemento central para el cumplimiento del objeto de la Ley General, pues una institución de dicha naturaleza debe contar con **plena independencia, imparcialidad, autonomía técnica y operativa, así como personal investigador, policial, de servicios periciales y técnicos especializados** para estar condiciones de reducir los índices de impunidad, a través de evitar que las víctimas tengan que denunciar la comisión de estos delitos ante las mismas autoridades a las que acusan de haberlos cometido o tolerado.
- 120.** Con base en lo anterior, esta Primera Sala considera que es **fundado** el concepto de violación hecho valer por la parte quejosa, toda vez que las omisiones reclamadas interfieren injustificadamente con el derecho de que las denuncias relacionadas con la comisión de posibles actos de tortura sean investigadas por una autoridad competente, independiente e imparcial, que goce de autonomía técnica y operativa, toda vez que, si bien es cierto que a través del Decreto número treinta, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el quince de abril de dos mil dieciocho, fue publicado un acuerdo por el que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Durango creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, también lo es que dicha institución no cumple con las exigencias que el marco

constitucional, convencional y legal dispone para las autoridades que deben llevar a cabo este tipo de investigaciones.

121. En efecto, del contenido del artículo tercero del decreto referido resulta evidente que dicha unidad especializada depende directamente de la Titular de la Vicefiscalía de Derechos Humanos y Atención a Víctimas u Ofendidos de la Fiscalía General del Estado⁶³, es decir, está subordinada jerárquicamente a esa autoridad y, en consecuencia, también a la persona titular de la propia fiscalía general.
122. Adicionalmente, el precepto sexto del mismo decreto dispone que la persona titular de la unidad especializada será designada y removida libremente por la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Durango⁶⁴.
123. De lo anterior es posible advertir que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura es una autoridad que no está en posibilidad de satisfacer el requisito constitucional y convencional de llevar a cabo investigaciones independientes en materia de tortura, ni la exigencia legal de la Ley General de contar con plena autonomía técnica y operativa para tal fin, por lo que efectivamente la omisión reclamada a las autoridades responsables obstaculiza el que la parte quejosa cumpla con su objeto de combatir efectivamente la práctica de la tortura.

⁶³ **TERCERO.** - La **UNIDAD ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE TORTURA**, dependerá directamente de la Titular de la Vicefiscalía de Derechos Humanos y Atención a Víctimas u Ofendidos de la Fiscalía General del Estado.

⁶⁴ **SEXTO.** - El Titular de la **UNIDAD ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE DELITOS DE TORTURA** tendrá la calidad de Agente del Ministerio Público, será designado y removido libremente por la Titular de la Fiscalía General del Estado de Durango.

124. Sin que sea óbice para arribar a dicha conclusión el hecho de que el Congreso de la Unión haya dispuesto, en el artículo sexto transitorio de la citada Ley General, que las entidades federativas **excepcionalmente** podrían establecer que una unidad especializada ejerciera las atribuciones de las fiscalías especializadas, pues esto se supeditó al caso específico y único de **no contar con recursos suficientes**⁶⁵.
125. Lo anterior toda vez que, de la revisión del acuerdo de creación de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura y de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables, esta Primera Sala observa que la falta de recursos suficientes no fue la justificación que el Gobierno del Estado de Durango, en su conjunto, invocó para optar por la creación de una unidad especializada con el objeto de pretender dar cumplimiento a las obligaciones que derivan de la Ley General en materia de tortura.
126. En efecto, de la simple lectura del acuerdo de creación de referencia, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el quince de abril de dos mil dieciocho, es posible notar que la entonces titular de la Fiscalía General del Estado de Durango tuvo en consideración para crear la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Tortura, entre otras cuestiones, las siguientes:
- a) El artículo 55 de la Ley General de la materia dispone que las instituciones de procuración de justicia deben crear fiscalías especiales con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de la tortura;

⁶⁵ *Supra* nota 4.

- b) Como titular de la institución del ministerio público en el Estado de Durango tenía la responsabilidad de procurar y velar por el bienestar de la sociedad;
- c) Que tenía el firme compromiso de robustecer el esquema de procuración de justicia, iniciando una nueva etapa de investigación científica y combate al crimen en el Estado de Durango, con la operatividad y puesta en marca de la unidad especializada de referencia;
- d) El propósito común de contar con unidades para la atención del delito de tortura es el de contribuir a la tranquilidad de la sociedad, lo cual podría alcanzarse a través de un trabajo policiaco y de inteligencia coordinado, vinculado con las herramientas jurídicas y con el convencimiento de que cualquier acción realizada concertadamente es un punto de aportación para conseguir el objeto primordial que es el bienestar de la ciudadanía; y,
- e) Que el eje de la lucha contra los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes obligaba a la fiscalía a contar con una visión integral donde el trabajo de análisis y de operativos de la policía se transforme en prueba jurídica que lograra obtener, al presentarse ante un juez, una sentencia condenatoria.

127. Así, resulta evidente que la entonces titular de la fiscalía local decidió, sin ninguna justificación, optar por la creación de una unidad especializada para tal fin, dependiente directamente de la Vicefiscalía de Derechos Humanos y Atención a Víctimas u Ofendidos y cuyo titular puede ser removido libremente por la persona titular de dicha fiscalía general. Lo anterior, a pesar de reconocer que el artículo 55 de la ley general de la materia impone a las entidades federativas **una clara obligación de crear fiscalías especializadas, con plena autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los delitos de tortura.**

- 128.** En el mismo sentido, tal y como ya ha sido precisado desde el apartado de antecedentes y trámite de esta resolución, al rendir sus informes justificados las autoridades responsables se limitaron a negar las omisiones que les fueron reclamadas y a señalar que, en atención al contenido de la Ley General de la materia, en el Estado se había creado ya una unidad especializada para investigar y sancionar los delitos de tortura.
- 129.** Ello, a pesar de que en los informes de referencia tuvieron la oportunidad de intentar acreditar que esa acción estuvo justificada en el supuesto de excepción permitido por la ley general, consistente en que las entidades federativas podrían optar por la vía de crear una unidad administrativa en caso de que no contaran con los recursos suficientes, lo cual no aconteció en el caso específico.
- 130.** Lo anterior, aunado a que, como ya también ha quedado acreditado, el Congreso del Estado de Durango omitió rendir su informe justificado, por lo que tampoco pudo expresar alguna consideración en torno a la decisión institucional del Gobierno del Estado de pretender dar cumplimiento a sus obligaciones emanadas de la ley general de la materia a través de la creación de una unidad y no una fiscalía especializada.
- 131.** Así, a la luz de dichas consideraciones, esta Primera Sala considera fundado el concepto de violación formulado por la parte quejosa.

VIII. DECISIÓN Y EFECTOS

- 132.** De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al haber

resultado fundados el agravio del recurso de revisión y los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa.

- 133.** Lo anterior, toda vez que en el caso concreto quedó demostrado que las autoridades responsables, Gobernador, Congreso, Fiscalía General de Justicia del Estado y Comisión Estatal de Derechos Humanos, todas del Estado de Durango, incurrieron todas, en el ámbito de sus competencias⁶⁶, en la omisión de dar cumplimiento a la obligación de crear una fiscalía especializada en los términos que dispone el artículo 55 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual obstaculiza injustificadamente el que la parte quejosa cumpla con su objeto de combatir efectivamente la tortura.
- 134.** Así, el amparo en este caso debe concederse para el efecto de que las autoridades responsables, atendiendo a las consideraciones de este fallo y a los parámetros establecidos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, realicen coordinadamente las gestiones necesarias y lleven a cabo los actos jurídicos y administrativos

⁶⁶ Por lo que hace al Gobernador y al Congreso del Estado, el artículo 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, les reconoce la facultad de iniciar leyes y decretos; por lo que contaban con dicha atribución para estar en condiciones de cumplir con la omisión que les fue reclamada.

Por lo que hace a la Fiscalía General del Estado, las fracciones XVIII y XV, del artículo 2 de la ley orgánica de dicha institución establecen las facultades de la persona titular de la fiscalía para proponer al Gobernador iniciativas de ley o reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política del país y también la de expedir los acuerdos o circulares necesarios para el mejor funcionamiento de la institución.

Finalmente, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango dispone, en su artículo 22, fracciones VIII y X, que la persona titular de dicho organismo tiene la facultad de proponer políticas públicas en materia de derechos humanos y presentar iniciativas de ley en esa materia ante el Congreso del Estado.

pertinentes para crear una fiscalía especializada para la investigación del delito de tortura, dentro de un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en atención a las consideraciones y para los efectos fijados en la misma.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.