

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 21
O R D I N A R I A
JUEVES 19 DE FEBRERO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta minutos del jueves diecinueve de febrero de dos mil quince, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número veinte ordinaria, celebrada el martes diecisiete de febrero del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación para el jueves diecinueve de febrero de dos mil quince:

**II. 16/2011 y
Ac. 18/2011**

Acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de junio de dos mil once. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 4, fracción XIV, 5, fracción VI, 10, fracción I, inciso a), 16, última parte, 94, fracción V, 95, 97, incisos a) y b), fracción V, 109, 110, 111, 118, fracción VI, VIII, IX, X, XI, XII, XVIII y XIV, 119, 120, fracción III, 121, 122, 123, 124, 125, fracciones VII y VIII, 127, fracciones II, V, VI, VII y X, 136 y 137 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XXVII, 24, 31, fracción V, 33, 35, fracciones III, V y último párrafo, 37, fracción II, 39, fracción III, 43, en la porción normativa que prescribe “y en su caso acreditar el cumplimiento de las medidas de tratamiento propuestas”, 65, en la porción normativa que señala “la Autoridad Ejecutora podrá suprimir el libre acceso a un derecho o prerrogativa de los*

sentenciados en los Centros Penitenciarios cuando su ejercicio tenga fines ilícitos”, 66, en la porción normativa que dice “la de modificar y neutralizar los factores que han influido en la conducta del individuo para delinquir”, 81, en la porción normativa que indica “y observación directa de su comportamiento”, 82, fracción II, 84, fracciones VI y de la fracción VIII la porción normativa que prescribe “así como los elementos internos y externos con los que cuenta para no volver a delinquir”, 85, 86, 87, 88 y 89 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. CUARTO. Se declara fundado el único concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra del artículo 31, fracción IX, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, por lo que se declara su invalidez.”

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del considerando décimo cuarto, relativo al estudio del concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el que cuestiona la validez del artículo 16, *in fine*, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 16, parte final, del ordenamiento invocado pues, de acuerdo con su diverso artículo 14, la audiencia será pública, oral y videograbada, y que la participación de la víctima en la audiencia habrá de relacionarse a planteamientos acerca de la reparación del daño y su presencia no es requisito de validez para la

celebración de la audiencia, lo cual es coherente con el principio de reinserción social, además de que su participación no es obligatoria, por lo que su no participación no afecta la decisión del juez respecto del otorgamiento o no de algún beneficio penitenciario del sentenciado.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó de acuerdo con el proyecto en el sentido de que la víctima tenga participación en el proceso conforme con la ley procesal y, por tanto, comparezca en la audiencia de mérito, pero se apartó de las consideraciones del párrafo cien de la propuesta, en cuanto que afirma que la participación de la víctima es coherente con el principio de reinserción social, creando la oportunidad de comunicación entre la experiencia de la víctima y la del sentenciado.

El señor Ministro Silva Meza coincidió con la señora Ministra Luna Ramos, pues esa parte del proyecto resulta contradictoria con la coherencia del principio de reinserción social, por lo que sugirió su eliminación. De cualquier modo, anunció voto a favor del proyecto y, en su caso, formularía voto concurrente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se expresó a favor de la propuesta, con la misma reserva, ya que la asistencia o no de la víctima a la audiencia de beneficios no guarda relación con la finalidad de la reinserción.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en la misma lógica y, eventualmente, realizaría un voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz observó que, ante esta mayoría, se podría suprimir del proyecto esta consideración.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas señaló que suprimiría esa consideración.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que la afirmación en comentario no afecta a la decisión, sino que trata de explicar por qué la ejecución de la pena adquiere un carácter más amplio, por lo que no encontró razón para desdeñar la posibilidad de que la víctima y el sentenciado comuniquen sus experiencias, en tanto que favorece a la sensibilización de las consecuencias del delito, el desarrollo de la empatía y la asunción de la responsabilidad, lo que abona a la finalidad constitucional de la reinserción. En ese tenor, se anunció voto en favor del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas consultó a la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas si sostendría el proyecto.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas anunció que suprimiría el párrafo correspondiente y que su contenido lo destinaría para un voto concurrente, en su caso.

La señora Ministra Luna Ramos preguntó cuál o cuáles párrafos se eliminarían.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto para suprimir el párrafo cien.

La señora Ministra Luna Ramos se apartó del resto de las consideraciones.

El señor Ministro Pérez Dayán anunció que se sumaría al voto concurrente de la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando décimo cuarto, relativo al estudio del concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el que cuestiona la validez del artículo 16, *in fine*, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, consistente en reconocer la validez del artículo 16, parte final, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, la cual se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Sánchez

Cordero de García Villegas y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular voto concurrente conjunto.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del considerando décimo quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez XI y XII formulados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en los que se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 118, 119, 120, fracción III, 121, 122, 123, 124, 125, fracciones VII y VIII, y 127, fracciones II, V, VI, VII y X, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. En el proyecto se considera que las medidas disciplinarias constituyen actos de molestia y no de privación, pues su contenido supone una afectación en la esfera jurídica del sentenciado, la cual es temporal y preventiva, y tiene como finalidad conservar el orden y el respeto al interior del centro en el que se encuentre ejecutando su pena, lo que no implica, en modo alguno, la suspensión, menoscabo o supresión de algún derecho de forma definitiva, de conformidad con el artículo 14 constitucional. Asimismo, se estima que, de inicio, la autoridad administrativa es la competente para imponer una medida disciplinaria, no necesariamente un juez de ejecución, sin embargo, ello no implica que se excluya la obligación de la autoridad de respetar y satisfacer ciertos requisitos para imponerla, especialmente por su carácter sancionatorio, lo que encuentra apoyo en la resolución de la contradicción de tesis 32/2012, en la que se estableció que

el régimen penitenciario que tenga por objeto desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas requiere de mecanismos que impidan un posible ejercicio arbitrario del poder y, por ende, debe respetarse la garantía de audiencia a favor del sentenciado, con la finalidad de que el supuesto infractor pueda defenderse, lo cual es congruente con el principio de reinserción social. Se concluye, entonces, en la constitucionalidad de las normas combatidas, pues la naturaleza del Consejo Técnico permite que la imposición de las medidas disciplinarias sea mediante una decisión colegiada, previo un procedimiento que permita la defensa del sentenciado sobre quien recae la imputación, además de que las medidas en cuestión son necesarias para mantener el orden y el respeto dentro de los centros de ejecución de la pena.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra de la propuesta porque el artículo 21, párrafo tercero, constitucional indica que la modificación de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, por lo que el permitir que estos comités técnicos, en su carácter de autoridades administrativas, modifiquen estas condiciones, resultaría violatorio del precepto citado, por lo que votará por la invalidez de los artículos en análisis.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que, de la lectura integral del capítulo intitulado “del régimen disciplinario” en el que se contienen las normas impugnadas, se entiende que rige la conducta del sentenciado dentro del establecimiento

penitenciario, por lo que no se trata de la imposición de una pena, siendo que la institución de un comité técnico, como autoridad administrativa, así como del procedimiento respectivo para la imposición de esas medidas disciplinarias, obedece a los fines constitucionales, máxime que se prevé un recurso. Por esa razón, se expresó en favor del proyecto.

El señor Ministro Silva Meza coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz, dado que las reformas a los artículos 18 y 21 constitucionales trataron de resolver la problemática añeja sobre la intervención de las autoridades penitenciarias administrativas en lo relacionado a las penas o su modificación, esto es, lo reservaron exclusivamente a la autoridad judicial, por lo que compartió el proyecto.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas sostuvo el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea concordó con la propuesta pues, tomando en cuenta el artículo 21 constitucional, no se trata de la modificación de la pena, sino de una serie de cuestiones disciplinarias de la autoridad administrativa en los reclusorios. Preciso que, con independencia del recurso que prevé la ley, es procedente el juicio de amparo. Consideró que la disertación del proyecto sobre los actos de molestia y los actos de privación no abona en nada a la decisión, aunado a que no son parte de la litis planteada.

El señor Ministro Cossío Díaz puntualizó que, de acuerdo con el artículo 21, párrafos tercero y cuarto, constitucional, las autoridades administrativas penitenciarias aplicarán únicamente sanciones consistentes en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, entonces, las medidas disciplinarias analizadas guardan una condición semejante a las penas, existiendo precedentes en ese sentido. Por otra parte, advirtió que el recurso que prevé la ley es administrativo, no judicial, por lo que no puede constituir el recurso judicial efectivo, en términos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo inadecuado pensar al juicio de amparo como la solución, antes bien, se debe valorar como una omisión del establecimiento de la posibilidad de combatir judicialmente esas medidas disciplinarias en la ley.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional no es aplicable, pues no se está ante la presencia de un reglamento gubernativo o de policía. Acotó que la existencia o no de un recurso idóneo contra las medidas disciplinarias en comento no es la lógica del proyecto, ni materia del concepto de invalidez, no obstante de que el juicio de amparo resultaría eficaz, además de que, por la naturaleza de los actos, podría ser una excepción al principio de definitividad.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el capítulo noveno de la ley impugnada se refiere al régimen

disciplinario, que su artículo 116 define lo que debe entenderse por disciplina, que su artículo 117 prevé las faltas a esa disciplina y que su artículo 118 establece las medidas disciplinarias. Consideró que el proyecto está redactado en los términos correctos y que, respecto a lo expresado por los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza, las medidas no corresponden a los reglamentos gubernativos y de policía a que refiere el artículo 21, párrafos tercero y cuarto, constitucional, sino al establecimiento del sistema penitenciario organizado, previsto en el artículo 18, párrafo segundo, constitucional, por lo que la competencia para imponerlas recae en el comité disciplinario, con miras a mantener la disciplina dentro del órgano penitenciario, sin menoscabar la posibilidad de reinserción social del sentenciado. Con esta razón, anunció voto favorable al proyecto y, en su caso, la formulación de un voto concurrente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el proyecto al desestimar el argumento de la accionante. Recordó que el planteamiento del concepto de invalidez consiste en que el juez de ejecución de sanciones debiera intervenir para determinar este tipo de medidas, sin embargo, debe diferenciarse la sanción penal, propiamente dicha, de la sanción por alguna infracción al régimen interno administrativo de un centro penitenciario, en términos de los artículos invocados por la señora Ministra Luna Ramos. En adición, estimó que, de resolverse en sentido contrario, se rebasaría la capacidad de los jueces de ejecución de

sanciones, máxime que debe reconocerse que las facultades de las autoridades de los centros penitenciarios para establecer las sanciones de mérito no son discrecionales.

El señor Ministro Cossío Díaz apuntó que el proyecto, en su página sesenta y cuatro, sintetizó el concepto de invalidez correspondiente, resaltando que el problema central es determinar si debe intervenir o no la autoridad judicial en la imposición de las medidas disciplinarias, estimando que, de acuerdo con el artículo 21, párrafos tercero y cuarto, se está dejando fuera de la revisión judicial este régimen una vez determinada la pena, por lo que reiteró su voto por la invalidez de los preceptos.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto para eliminar los párrafos de este considerando relativos a los actos de molestia y actos privativos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el sentido del proyecto, al tratarse de sanciones administrativas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales también compartió el sentido del proyecto, pues no se trata de la imposición de una pena, como consecuencia de un delito, ni su modificación o alteración, sino que es una sanción específica administrativa por una conducta antidisciplinaria dentro del lugar de reclusión, máxime que existe un recurso que se puede interponer ante el juez.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando décimo quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez XI y XII formulados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en los que se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 118, 119, 120, fracción III, 121, 122, 123, 124, 125, fracciones VII y VIII, y 127, fracciones II, V, VI, VII y X, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, consistente en reconocer la validez de los numerales citados, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza votaron en contra.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del considerando décimo sexto, relativo al estudio del concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el que se cuestiona la inconstitucionalidad de los artículos 136 y 137 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. El proyecto propone, ante el planteamiento consistente en que la incorporación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el Comité de Visita General previsto en la ley impugnada supone una violación a la autonomía de dicha Comisión, reconocer la validez de dichos artículos pues, si

bien es cierto que el Constituyente sentó las bases para la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las respectivas Comisiones Estatales con la finalidad de crear organismos públicos autónomos encargados de la defensa de los derechos humanos, el establecimiento del Comité de Visita General, vía las normas combatidas, integrado por representantes de diversas autoridades, no constituye un obstáculo para la labor de la Comisión accionante, tomando en cuenta que tiene el objeto de vigilar que el régimen de reinserción social se fundamente en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la seguridad, la integridad física y moral, así como verificar que nadie sea sometido a incomunicación, aislamiento, intimidación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

El señor Ministro Franco González Salas expresó la duda relativa a si se puede obligar a un órgano constitucional, con una competencia específica, a participar y tener responsabilidad en decisiones que, eventualmente, puedan ser materia, en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de su propia competencia. Adelantó no tener una posición definitiva, inclinándose a pensar que no debería ni se podría lo anterior.

El señor Ministro Silva Meza participó de la duda del señor Ministro Franco González Salas, agregando que, mientras que la citada Comisión no emite decisiones vinculantes por sí mismas, sí lo serán cuando actúe en el

Comité en estudio, limitándose también la posibilidad de acudir a la propia Comisión ante la afectación a derechos humanos de el mismo Comité.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que la Comisión combatió la posibilidad de perder autonomía en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales al participar en el Comité en cuestión, sin embargo, de una primera lectura en sentido positivo a las normas combatidas, le permite colaborar, lo que supone que, al advertir algo indebido, podrá pronunciarse al respecto, concluyendo en que, en lugar de restarle facultades y competencias autónomas constitucionales con ello, se le adicionan.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció por la invalidez de los preceptos, ya que rompe la estructura constitucional de la Comisión, en cuanto a que, al ser un órgano independiente, sus opiniones deben guardar su peso moral, por lo que no debería intervenir en funciones que se pudiesen calificar como materialmente administrativas, por más beneficios que se contemplen o por más bienintencionada sea la ley.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó de acuerdo con el proyecto, pues los artículos impugnados prevén la creación de un Comité integrado por diversos órganos, cuya finalidad es la visita a las instituciones del sistema penitenciario a efecto de colaborar con la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal en su función de vigilar que el régimen de reinserción social

se fundamente en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la seguridad, la integridad física y moral, así como a verificar que nadie sea sometido a incomunicación, aislamiento, intimidación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, con miras a, en su caso, elaborar informes a las autoridades competentes. Esto, aunado a lo que prevé el artículo 17, fracción X, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es decir, que una de sus atribuciones es supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de reinserción social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los derechos humanos, indica entonces que esta Comisión puede ejercer la facultad correlativa, sea como parte del Comité o no.

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con la señora Ministra Luna Ramos, además de que no se afecta la autonomía de la Comisión al formar parte del Comité, cuya función primordial es vigilar que el régimen de reinserción social se fundamente en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la seguridad, la integridad física y moral, así como a verificar que nadie sea sometido a incomunicación, aislamiento, intimidación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, en el sentido de que realizará funciones estrechamente vinculadas con su objeto natural. Ante ello, se pronunció por la constitucionalidad de los artículos combatidos, sugiriendo

reforzar el proyecto con argumentos concernientes a las funciones orgánicas de la Comisión.

El señor Ministro Silva Meza anunció que votaría a favor del proyecto de incluirse los razonamientos alusivos a que no se limitan las facultades naturales de la Comisión como órgano constitucional autónomo para atender los asuntos de su competencia.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto para agregar los argumentos relativos a las funciones orgánicas de la Comisión y que su integración al Comité no limitaría sus facultades como órgano constitucional autónomo para atender los asuntos de su competencia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recapituló que el punto a dilucidar es si el obligar a la Comisión a participar en el Comité vulnera o no su autonomía, siendo que, a pesar de que la finalidad de la norma es buscar la participación constante de la Comisión en todas las visitas del Comité, se debe analizar si eso es viable o no con las facultades previstas en el artículo 102, apartado B, constitucional, concluyendo que, en sentido estricto, esa atribución no cuadra con el dispositivo constitucional; sin embargo, dado que se deben interpretar las atribuciones de la Comisión desde una perspectiva amplia, al procurar la protección de los derechos humanos, y a pesar de que podría parecer inusual que la Comisión investigue y recomiende respecto de una decisión tomada por un Comité del cual formó parte, las

normas en pugna deben interpretarse teleológicamente y, por lo tanto, se decantó por la constitucionalidad de los preceptos legales, pues la participación constante de la Comisión en el Comité implica una garantía adicional a los sentenciados. Sugirió que se ampliara la argumentación con lo que se ha discutido, pero aclaró que no se trata de una cuestión sencilla.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que la norma es válida constitucionalmente porque, en primer lugar, la integración de la Comisión en el Comité no afecta su autonomía, pues entra dentro del ámbito de sus facultades, tomando en cuenta que su finalidad es garantizar que en la reinserción se respeten los derechos humanos. Por otro lado, indicó que la legitimación de las comisiones de derechos humanos para promover acciones de inconstitucionalidad depende de que las leyes en cuestión sean violatorias de derechos humanos y, en este caso, tal vez sólo no sea adecuada desde un punto de vista orgánico. Por ello, compartió la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales concordó con la propuesta modificada, coincidiendo con el señor Ministro Pardo Rebolledo, además de que no se afectaría ni se crearía un conflicto de intereses con la participación de la Comisión en el Comité, respecto de una observación o informe futuro en su actuar como vigilante del respeto de los derechos humanos.

El señor Ministro Franco González Salas se pronunció en contra del proyecto, pues a pesar de que se considere que la Comisión tiene por objeto fundamental el proteger derechos humanos y que su participación en el Comité propicia una mayor seguridad, la Constitución delimita su competencia específica, lo cual es recogido en el artículo 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a saber, conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal, previendo además esta norma que, cuando la Comisión desee sumarse voluntariamente a otra u otras autoridades, deberá celebrar el convenio correspondiente, concluyendo que los artículos impugnados, al imponerle la obligación de participar en el Comité, devienen inconstitucionales al vulnerar su autonomía.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando décimo sexto, relativo al estudio del concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el que se cuestiona la inconstitucionalidad de los artículos 136 y 137 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, consistente en reconocer la validez de los numerales citados, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros

Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del considerando décimo séptimo, relativo al estudio del único concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El concepto de invalidez consistió en que el artículo 31, fracción IX, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal trasgrede los principios de igualdad y no discriminación contemplados en el artículo 1º constitucional y 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues un sentenciado que cubra los requisitos necesarios para acceder al beneficio de reclusión domiciliaria no podrá gozarla si no cuenta con los recursos económicos necesarios para cubrir el costo del dispositivo electrónico de monitoreo. El proyecto estima que, si bien es cierto que la distinción consistente en la situación económica no se encuentra dentro de las categorías protegidas explícitamente por el artículo 1º constitucional, una interpretación teleológica podría incluirlo en su párrafo último, en la porción que indica “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana”, aunado a que la posición económica de una persona se encuentra expresamente prohibida en los artículos 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por lo que la norma en pugna representa una categoría sospechosa, por lo que es necesario realizar un análisis de igualdad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En ese orden de ideas, se considera que el fin u objetivo perseguido es compatible con la Constitución, en tanto que busca servir a la contribución del gasto público mediante el cobro a los sentenciados del costo del equipo necesario para monitorearlo a distancia, sin embargo, no se trata de una finalidad constitucionalmente imperativa y, ante ello, la medida que diseñe el legislador debe permitir superar una situación de desigualdad respecto de los destinatarios de la norma, a fin de que resulte proporcional, lo que en el caso no ocurre, ya que no se prevé la posibilidad de que las autoridades que participan en su aplicación puedan ponderar la capacidad o posición económica de un sentenciado para determinar si es exigible o no el cubrir el monto del dispositivo electrónico de referencia y su mantenimiento, lo que resulta una distinción arbitraria y discriminatoria al no encontrar un sustento constitucional suficiente, máxime que se le impide el acceso al beneficio de reclusión domiciliaria aun y cuando cumpla el resto de los requisitos, además de que conllevaría el establecimiento de obstáculos injustificados para la debida consecución del fin constitucional de reinserción social. Por lo anterior, se propone declarar la invalidez del precepto en pugna por vulnerar los principios de igualdad y no discriminación.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo por la invalidez, pero no por las consideraciones, pues el monto que se requiere no es para obtener un beneficio económico, sino para garantizar el bien público entregado al sentenciado, esto es, el brazalete y, entonces, sobre esto no recae la idea de la categoría sospechosa, al contrario, resulta constitucionalmente justificada e idónea, además de que no implica cobros excesivos o agregados. Estimó que la invalidez del precepto radica en que puede constituir una barrera para la concesión del beneficio, pues el legislador pudo considerar alternativas tales como el cobro posterior o la aplicación de una sanción por su mal uso o destrucción, es decir, menos gravosas y más asequibles.

El señor Ministro Pérez Dayán valoró que, si como dijo el señor Ministro Cossío Díaz esto no genera una categoría sospechosa, la medida podría quedar condicionada a una interpretación conforme consistente en la demostración de la falta de recursos, tomando en cuenta que, además del costo del dispositivo electrónico, se deberá contar y mantener activa una línea telefónica fija en el domicilio en donde vivirá el monitoreado, destinada exclusivamente a ello, así como, en su caso, el servicio de telefonía móvil, siendo que, de no contar con los recursos suficientes, el Estado deberá proveer lo necesario para cubrir esos costos únicamente si se cumplieron los demás requisitos para el beneficio y se acreditó la carencia económica; de no demostrarse la insuficiencia económica, el Estado no tendría que cubrir estos rubros.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió lo expresado por el señor Ministro Pérez Dayán, recordando que existen precedentes de esta Suprema Corte en donde se ha interpretado de manera similar en relación con los edictos.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el proyecto aborda el estudio como si lo único que se debiera cubrir fuera lo relativo al brazalete (dispositivo electrónico de monitoreo), pero el artículo impugnado remite al Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, en cuyo artículo 72 indica que, además de cumplir con lo estipulado en el 31 de la ley, se deben cubrir otros costos y requisitos. Además de ello, precisó que, de la lectura de esos dispositivos de la ley y su reglamento, se desprende que no se trata de pagar el costo del brazalete, sino de cubrir su garantía, como sucede en cualquier medida de naturaleza penal, por lo que el artículo no resulta inconstitucional. Por otra parte, concordó en que, si la persona no cuenta con recursos para cubrir esas garantías y ya pagó la reparación del daño, se puede recurrir a la interpretación conforme propuesta por el señor Ministro Pérez Dayán y respaldada por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, aclarando que se trataría de casos extremos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se apartó de los argumentos de discriminación de orden económico y manifestó duda si el reglamento puede corregir el texto expreso de la ley, en tanto que ésta indica cubrir el costo del

dispositivo electrónico y aquél prevé la garantía de dicho aparato, aunado a que no tendría sentido cubrir el costo de esos dispositivos si serán propiedad del Estado, desde luego, cubriendo los demás requisitos a que refirió la señora Ministra Luna Ramos. Sugirió que, ante la imposibilidad de que un reglamento corrija la inconstitucionalidad clara de un precepto legal expreso, se debe establecer una interpretación conforme consistente en que, en lugar de leer “cubrir” el dispositivo electrónico, se lea “garantizar”.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en favor de la propuesta, puesto que se trata de una discriminación clara por la situación económica de las personas, prohibida por el artículo 1° constitucional, en tanto que quienes tengan los recursos podrían gozar del beneficio de reclusión domiciliaria, no así los que carezcan de esos recursos, que será la mayoría de los sentenciados. Concordó en que el precepto combatido indica que se debe cubrir el costo del dispositivo, por lo que el reglamento no puede variar el sentido para indicar su garantía, lo que, en todo caso, no superaría el problema de discriminación económica. Adelantó la posibilidad de suscribir, de existir la mayoría necesaria, una interpretación conforme en el sentido de que, únicamente a quienes no tengan los suficientes recursos económicos para cubrir el costo correspondiente no se les exija, aunque preferiría votar por la invalidez del artículo en cuestión, pues su contenido coadyuva a acentuar las desigualdades del país.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se manifestó a favor del proyecto, coincidiendo con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que el reglamento no puede corregir el texto de la ley, además de que se trata de una carga excesiva para la persona que persiga un beneficio de reclusión domiciliaria, en la inteligencia de que, aparte de la obligación de cubrir los requisitos relativos a sus condiciones personales, tendría que satisfacer uno material, lo que impone una barrera para la obtención de ese beneficio, como expuso el señor Ministro Cossío Díaz. Indicó no inclinarse por una interpretación conforme cuando el precepto es claramente contrario a la Constitución.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando décimo séptimo, relativo al estudio del único concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, fracción IX, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, respecto de la cual se emitieron seis votos a favor de los señores Ministros Cossío Díaz por razones sustancialmente distintas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por razones diferentes, Silva Meza con razones adicionales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales con algunas razones diversas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (por una interpretación conforme), Luna Ramos (por una interpretación conforme), Franco González Salas y Pérez Dayán (por una interpretación conforme) votaron en contra.

El señor Ministro Silva Meza anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 31, fracción IX, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán en el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 4º, fracción XIV, en la porción normativa que indica “psicológica”, así como su fracción XXVII, 5º, fracción VI, 10, fracción I, inciso a), 24, en las porciones normativas que indican “los expedientes técnicos” así como “y sus capacidades para la reinserción social”, 31, fracciones V y IX, 35, fracciones III y V, y párrafo último, 37, fracción II, 39, fracción III, 43, en la porción normativa que prescribe “y en

su caso acreditar el cumplimiento de las medidas de tratamiento propuestas”, 66, en la porción normativa que dice “la de modificar y neutralizar los factores que han influido en la conducta del individuo para delinquir”, 82, fracción II, y 84, fracciones VI y VIII, esta última en la porción normativa que prescribe “así como los elementos internos y externos con los que cuenta para no volver a delinquir”, todos de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 4º, fracción XIV, en las porciones normativas que indican “psiquiátrica” y “criminológica”, 16, parte final, 33, 65, párrafo tercero, 81, en la porción normativa que indica “y observación directa de su comportamiento; información que complementará a los estudios técnicos”, 82, salvo por lo indicado en el resolutivo segundo de este fallo, 85, 86, 87, 88, 89, 94, fracción V, 95, 97, incisos a) y b), fracción V, 109, 110, 111, en las porciones normativas que indican “psicológicas” y “psiquiátricas”, 118, fracciones VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIV y XVIII, 119, 120, fracción III, 121, 122, 123, 124, 125, fracciones VII y VIII, 127, fracciones II, V, VI, VII y X, 136 y 137 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó por unanimidad de votos de los señores

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veintitrés de febrero de dos mil quince, a las once horas.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.