



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

párrafo del precepto constitucional citado y 60 de la Ley Reglamentaria, vengo a promover la presente **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Los nombres y firmas de los promoventes:

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:

A) Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

B) Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:

Artículo 31, fracción IX,¹ de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, reformado mediante el "*DECRETO*

¹ Artículo 31. Requisitos. El beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia se otorgará al sentenciado que reúna los siguientes requisitos:

I. Ser primodelincuente;

II. Que la pena privativa de la libertad sea mayor a cinco años y menor de diez años de prisión;

III. Que le falten por lo menos dos años para obtener el beneficio de tratamiento preliberacional;

IV. Cubra en su totalidad la reparación del daño;

V. Obtener resultados favorables en los exámenes técnicos que se le practiquen;

VI. Compruebe fehacientemente contar en el exterior con un oficio, arte o profesión o exhiba las constancias que acrediten que continúa estudiando;

POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES Y REINSERCIÓN SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de junio de 2011.(Anexo 2).

IV. Los preceptos constitucionales que se estiman violados:

Artículos 1° y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Consideraciones en relación con la legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g), a la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² mediante la cual se otorgó

VII. Cuento con aval afianzador;

VIII. acredite apoyo familiar;

IX. Cubra el costo del dispositivo electrónico de monitoreo, en términos del Reglamento de esta Ley, y

X. Las demás que establezca el reglamento de la presente ley.

² Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

a) (...)

(...)

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las



legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

Posteriormente el 10 de junio del presente año, el precepto constitucional antes citado, fue reformado de tal manera, que tanto esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como los organismos equivalentes en las entidades de la República, hoy pueden plantear la inconstitucionalidad de una norma general que vulnere los derechos humanos consagrados no solo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte.³

Así, a la luz del precepto constitucional citado, acudo a este Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo

legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
(...).

³ Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) (...)
(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
(...)



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

ordenamiento legal. La representación con la que comparezco está reconocida en el artículo 15⁴ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

Ahora bien, es importante traer a colación lo que a partir de la acción de inconstitucionalidad 22/2009 promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asentó nuestro Alto Tribunal respecto a la legitimación activa de los organismos de protección de los derechos humanos, para promover este tipo de juicios.

En la sentencia que recayó a la acción de inconstitucionalidad se afirmó que, para efectos del acreditamiento de la legitimación, basta con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos que la Constitución tutela, cualquiera de ellos, aun los que deban ser desprendidos mediante interpretación, sin que sea necesario que en el desarrollo de este presupuesto indispensable para promover la acción de inconstitucionalidad, se defina si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.

⁴Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁵ Artículo 18.- (Órgano ejecutivo)

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



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para tener por acreditada la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, basta con plasmar una violación a alguno o en su caso algunos, de los derechos humanos que consagra nuestra Constitución Federal, ya que el hecho de acreditar la legitimación únicamente implica la posibilidad de ejercicio de la acción, procesalmente hablando, mientras que la existencia o no de las violaciones sugeridas, constituye un análisis que se desarrollará en otra etapa.⁶

En consecuencia de lo expuesto, vengo a ejercitar acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo 31, fracción IX, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 17 de junio de 2011.

VI. Conceptos de invalidez.

Único. El artículo 31, fracción IX, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, es contrario a los artículos 1° en relación con el 18 de la Constitución Federal, así como 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues permite la exclusión del goce de un beneficio penitenciario a todas aquellas personas que no se encuentran en posibilidades de cumplir con uno de los requisitos por motivo de situación económica, con lo que incurre en una violación al principio de igualdad y no discriminación.

La Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, publicada el pasado 17 de junio de 2011 en la Gaceta Oficial

⁶ Pp.32-39 de la Sentencia dictada el 4 de marzo del 2010, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

del Distrito Federal, tiene por objeto regular el cumplimiento, modificación y duración de las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial, así como la organización, administración y operación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, para lograr la reinserción social y procurar que no vuelva a delinquir la persona sentenciada.

El Capítulo Tercero, del Título Tercero de la Ley regula los diversos beneficios penitenciarios que pueden alcanzar las personas que se encuentran sentenciadas por la comisión de un delito, dentro de los cuales se encuentran la Reclusión Domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia, el Tratamiento Preliberacional, la Libertad Preparatoria y la Remisión Parcial de la Pena, señalando que para ser beneficiario de ellos, se debe cumplir con diversos requisitos establecidos en la Ley.

En este sentido, el Capítulo Cuarto del mismo Título, regula el beneficio de la Reclusión Domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia, definiéndolo como un medio de ejecutar la sanción penal, hasta en tanto se alcance el beneficio de tratamiento preliberacional, que se realiza mediante monitoreo electrónico a distancia y que tendrá por finalidad la reinserción social del sentenciado con base en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Tal y como se mencionó, el legislador capitalino, en la regulación posterior del mencionado beneficio, en concreto el artículo 31 de la Ley, establece una serie de requisitos con los que deberá cumplir el sentenciado que pretenda hacer uso del mismo. Así, en su fracción IX, misma que se impugna, marca:

“ARTÍCULO 31. REQUISITOS. El beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia se otorgará al sentenciado que reúna los siguientes requisitos:

7



(...)

IX. Cubra el costo del dispositivo electrónico de monitoreo, en términos del Reglamento de esta Ley, y

(...).”

Como puede advertirse, uno de los requisitos para gozar del beneficio de Reclusión Domiciliaria consiste en que el sentenciado cubra el costo del dispositivo electrónico con el que se llevará a cabo su monitoreo. Lo anterior, en opinión de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos incurre en una violación al derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, pues impide que una persona que no pueda cubrir dicho costo goce de tal beneficio.

Es decir, como condición preliminar para el otorgamiento del beneficio de Reclusión Domiciliaria, la Ley exige que aquel que pretenda adquirirlo, cumpla previamente con la obligación de cubrir el costo del dispositivo electrónico con el que se llevará a cabo su monitoreo, de conformidad con lo establecido por el reglamento que al efecto se expida.

Lo anterior, en opinión de este organismo autónomo, representa una transgresión al principio de igualdad y no discriminación contemplado en el artículo 1º de la Constitución Política, así como el 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues a un sentenciado que se coloque en todos los supuestos necesarios para acceder al beneficio de Reclusión Domiciliaria, le será imposible adquirirlo si no cuenta con los recursos económicos necesarios para cubrir el costo del dispositivo.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

Al respecto, el artículo 18⁷ de nuestra Carta Magna, en su segundo párrafo, consagra las bases que deberán regir el Sistema Penitenciario, señalando que estas son el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, mencionando que para tales efectos se deberá tomar en cuenta los beneficios que para el sentenciado prevé la ley.

En este sentido, es posible desprender que **la Constitución prevé la posibilidad de que el legislador establezca beneficios penitenciarios a favor de los sentenciados**, como parte de la base para lograr la reinserción social del mismo.

En relación con lo anterior, es importante mencionar que si bien el establecimiento de beneficios penitenciarios representa una facultad de libre configuración para el legislador, en el sentido de que cuenta con un amplio margen en el diseño legislativo de los mismos, en opinión de esta Comisión Nacional, al hacerlo debe apegarse a los derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución.

Una vez que el legislador opta por regular la materia de los beneficios penitenciarios, debe hacerlo dentro del margen de los derechos fundamentales, pues el hecho de que constituya una materia de libre

⁷ Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.
(...).



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

10
PRESIDENCIA

configuración legislativa de ninguna manera lo exenta del respeto y apego a los derechos humanos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene conciencia de la condición excepcional y el régimen jurídico especial al que se encuentran sujetas las personas sentenciadas por la comisión de un delito, pues su esfera de derechos se encuentra sujeta a múltiples restricciones. Así pues, se entiende la introducción de requisitos como el ser primo delincente, haber reparado la totalidad del daño, haber compurgado un alto porcentaje de su condena, presentar buena conducta, entre otros, como condiciones para el otorgamiento de un beneficio penitenciario, elementos que dependen exclusivamente de la conducta y voluntad del sentenciado.

Sin embargo, la norma impugnada impone un requisito consistente en contar con los medios económicos necesarios para cubrir el costo del dispositivo de monitoreo, cuyo acatamiento no necesariamente depende única y exclusivamente del sentenciado, sino que existen diversos factores externos y ajenos al mismo que hacen imposible su cumplimiento.

Como consecuencia de la regulación que se impugna, lo que en realidad sucede es que quedan excluidas del beneficio de Reclusión Domiciliaria las personas que, por su condición social, no cuenten con los recursos económicos para cubrir el aludido costo, con lo cual la ley *de facto* lleva a cabo una discriminación.

En relación con el principio de igualdad y no discriminación, este se encuentra regulado en a nivel nacional en el artículo 1^o⁸ de la Constitución Política de los

⁸ Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

Estados Unidos Mexicanos y establece de manera clara la prohibición de que en nuestro país se lleve a cabo una discriminación motivada por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, el artículo 1º constitucional establece diversos *tertium* de comparación, entre los que se encuentran el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias y el estado civil. Asimismo, dicho precepto también incorpora una cláusula de apertura que comprende cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Cuando se utiliza un *tertium* de comparación prohibido por el artículo 1º de la Constitución Federal, la distinción realizada por el legislador debe someterse a un escrutinio estricto. Sirve de apoyo a este argumento la jurisprudencia 1a./J. 37/2008 de la Primera Sala, que indica:

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ECTRICO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). *La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma*

podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

11

Edificio "Héctor Fix-Zamudio"

Bvtd. Adolfo López Mateos No. 1922. Col. Tlacopac San Ángel. Del. Álvaro Obregón. 01040 México. D.F.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye.

Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

En el caso, la norma impugnada realiza una distinción que utiliza como punto de comparación la capacidad económica del sentenciado, lo que *per se* no se encuentra especificado dentro de los *tertium* expresamente prohibidos por el artículo 1º constitucional, pero sí se inscribe en la cláusula de apertura, puesto que la distinción tiene como efecto menoscabar el acceso a los beneficios penitenciarios.

De igual manera, sirve de apoyo al presente argumento la tesis 1a. X/2004 de la Primera Sala que establece:

“DEFRAUDACIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 108 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ ESE TIPO PENAL, NO VIOLA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El derecho fundamental establecido en el último párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se circunscribe a la prohibición del aprisionamiento por deudas de carácter puramente civil, por lo que únicamente tiene el alcance de abarcar las relaciones que se generan entre deudor y acreedor en el campo del derecho privado, de manera que las originadas por la aplicación de una ley de carácter público quedan excluidas. En consecuencia, el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación que prevé que la conducta típica de defraudación fiscal consiste en omitir el pago de alguna contribución u obtener un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal, no viola el referido derecho constitucional, ya que la deuda que pudiera resultar de la comisión de ese delito es de carácter público, además de que el bien jurídicamente tutelado es el patrimonio del fisco federal.”

13



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

Así, si bien el criterio citado versa sobre circunstancias distintas a las planteadas en la presente demanda, a través de esta interpretación del artículo 17 constitucional es visible como el derecho fundamental a la libertad, a la luz del principio de reinserción social, no pueden estar subordinados nunca a una circunstancia de carácter económico.

Sobre la línea del principio de igualdad y no discriminación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, se pronunció en el siguiente sentido:

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción*

14



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

La Segunda Sala de la Suprema Corte también se ha pronunciado en este sentido en la tesis 2^a. CXVI/2007, en los siguientes términos:

"GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. De los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la

15



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Ahora bien, conforme a tales preceptos, en la Nación Mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra.”

Por su parte, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** prohíbe de manera expresa la discriminación por motivos de posición económica, en su artículo 1.1.⁹, lo cual de igual manera es violentado por la norma impugnada mediante la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, por los motivos antes narrados.

Al respecto se traen a colación los **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**,¹⁰ aprobado por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en marzo de 2008, cuyo Principio Tercero, señala lo siguiente:

“Principio III

Libertad personal

⁹ Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

¹⁰ Documento aprobado en el 131° periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 3 al 14 de marzo de 2008.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

17
PRESIDENCIA

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. *Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad*

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia.

Al aplicarse las medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, los Estados Miembros deberán promover la participación de la sociedad y de la familia, a fin de complementar la intervención del Estado, y deberán proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia.”

Como puede advertirse de un análisis de los instrumentos internacionales antes citados, pertenecientes al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, **se encuentra reconocido el derecho a ser tratado de manera no discriminatoria por motivos económicos** y por otro lado el deber de los Estados de respetar los derechos humanos en la elaboración de las disposiciones legales que regulen las medidas alternativas o sustitutivas de la privación de la libertad, es decir los beneficios penitenciarios.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la norma que se pretende impugnar impide que una persona sentenciada por la comisión de un delito pueda gozar de un beneficio penitenciario si no cuenta con los medios económicos suficientes para cubrir el costo de del dispositivo electrónico con el que se llevará a cabo su monitoreo.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

PRESIDENCIA

Por lo tanto, este organismo protector de los derechos humanos estima que la fracción IX, del artículo 31, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, **es violatorio de la prohibición de discriminación por motivos de posición económica** y en este sentido debe ser declarada inconstitucional.

PRUEBAS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2009, al 15 de noviembre de 2014.

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 17 de junio de 2011.

Por lo antes expuesto y fundado, a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la demanda que promuevo con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

19
PRESIDENCIA

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

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente del presente escrito, así como el disco compacto conteniendo la versión electrónica del presente escrito.

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

México, D.F., 14 de julio de 2011

DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA
PRESIDENTE