

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de catorce de mayo de dos mil trece, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió el presente asunto, en el que se analizó la constitucionalidad de los artículos 6, párrafo décimo primero y 10, segundo párrafo, de la Ley que establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados,¹ publicados en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil doce.

Entre los temas que fueron objeto de discusión se encuentra el relativo a si el artículo 10, segundo párrafo, del cuerpo legal antes referido, es o no un acto legislativo nuevo, para efectos de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

¹ **“ARTICULO 6o.-** (...) En la construcción de nuevos establecimientos de custodia y ejecución de sanciones y en el remozamiento o la adaptación de los existentes, la Secretaría de Seguridad Pública tendrá las funciones de orientación técnica y las facultades de aprobación de proyectos a que se refieren los convenios, los cuales deberán establecer espacios e instalaciones adecuadas y exclusivas que promuevan y faciliten el desempeño de actividades de industria penitenciaria para las y los internos.

(ADICIONADO MEDIANTE REFORMA PUBLICADA EN EL DOF EL DÍA 19 DE ENERO DE 2012)

Las disposiciones del párrafo anterior, no aplicarán para aquellos establecimientos cuyos internos se encuentren exclusivamente relacionados con la delincuencia organizada o requieran medidas especiales de seguridad, con apego a lo dispuesto por el artículo 18 constitucional.

Asimismo, se deben de contemplar espacios que permitan al interno recibir educación y practicar el deporte.”

“ARTÍCULO 10.- (...) Los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen. Dicho pago se establecerá a base de descuentos correspondientes a una proporción adecuada de la remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento. El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente: treinta por ciento para el pago de la reparación del daño, treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros de éste, y diez por ciento para los gastos menores del reo. Si no hubiese condena a reparación del daño o éste ya hubiera sido cubierto, o si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán por partes iguales a los fines señalados, con excepción del indicado en último término.

(...)”

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012**

La mayoría del Tribunal Pleno consideró que se está en presencia de un acto legislativo nuevo, pues aunque el citado precepto **no sufrió modificaciones en su texto**, sí fue objeto de discusión durante el procedimiento legislativo respectivo, habiéndosele incluido en el decreto de reformas.

Suscribo el presente voto particular para exponer las razones por las cuales considero que no se está en presencia de un acto legislativo nuevo, por lo que debió declararse extemporánea la acción de inconstitucionalidad sólo en relación al citado precepto.

Para ello haré referencia, en primer lugar, a la sentencia aprobada por el Pleno, para contrastarla con las razones que sustentan al presente voto.

I. Contenido de la ejecutoria.

La Procuradora General de la República, el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión manifestaron, de manera coincidente, que respecto del artículo 10, párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, y 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que en este aspecto la acción es extemporánea.

Según afirman, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el citado numeral, no obstante que del procedimiento legislativo que culminó con la reforma publicada en

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012**

el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de enero de dos mil doce, se desprende que sólo tuvo como finalidad fusionar los párrafos primero y segundo del texto anterior, dejando incólume la parte relativa al ahora párrafo segundo -anteriormente párrafo tercero-.

Por lo tanto, consideraron que el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma combatida no debe considerarse como un nuevo acto legislativo, ya que no se altera la esencia de la norma, lo que hace extemporáneo el medio de control constitucional y, por ende, concluyeron que debe sobreseerse la acción en relación con el citado artículo 10, párrafo segundo.

El Tribunal Pleno declaró infundada esta consideración, pues a su juicio sí se está frente a un nuevo acto legislativo que autoriza su impugnación.

Para sostener lo anterior, se afirmó que la reforma impugnada derivó de cuatro iniciativas elaboradas por diversos diputados del Congreso de la Unión, siendo que en una de ellas se incluyeron propuestas de reforma al ahora segundo párrafo del artículo 10.

Las propuestas de reforma no fueron aprobadas por el órgano legislativo, por lo que el párrafo en cuestión no sufrió modificaciones en su texto, sin embargo, sí fue objeto de discusión durante el procedimiento respectivo, habiéndosele incluido dentro del Decreto controvertido.

Por lo anterior, el Tribunal Pleno reiteró el criterio de que la reforma o adición a una norma general constituye, formal y

materialmente, un nuevo acto legislativo, en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a aquella, **no obstante que se reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.**²

En tales condiciones, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideraron que sí es oportuna la impugnación del ahora segundo párrafo del artículo 10 en cita.

II. Fundamentos del voto

Como quedó referido con anterioridad, el Tribunal Pleno ha manifestado que el acto legislativo nuevo se actualiza simplemente con la publicación del texto legal, aunque éste reproduzca íntegramente el texto anterior.

Por mi parte, estimo que el acto legislativo nuevo es aquél que entraña un cambio en el contenido normativo del precepto objeto de reformas, de tal manera que modifica el sentido que tenía con anterioridad.

² Dicho criterio que se contiene en la jurisprudencia que a continuación se transcribe: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que, en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.” (Tesis P./J. 27/2004, Novena Época, t. XIX, mayo 2004, p. 1155)

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012**

Por tanto, si la publicación del precepto no contiene modificación alguna con respecto al que le precedió, no puede concederse que estamos en presencia de un acto legislativo distinto o diferente.

En el caso a estudio, el actual segundo párrafo del artículo 10 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de enero de dos mil doce –precepto impugnado-, coincide plenamente con el texto del anterior tercer párrafo del mismo precepto legal, reformado según publicación en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de enero de dos mil nueve. Lo anterior se demuestra con el siguiente cuadro comparativo:

23/01/2009	19/01/2012
<p>ARTÍCULO 10.- La asignación de los internos al trabajo se hará tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de aquéllos, así como las posibilidades del reclusorio. El trabajo en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento.</p> <p>Para este último efecto, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a aprobación del Gobierno de la entidad federativa y, en los términos del convenio respectivo, de la Secretaría de Seguridad Pública.</p> <p>Los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la</p>	<p>ARTÍCULO 10.- La asignación de los internos al trabajo se hará tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, tratándose de internas, en su caso, el estado de gravidez, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de aquéllos, así como las posibilidades del reclusorio. El trabajo en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento. Para este último efecto, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a aprobación del Gobierno del Estado y, en los términos del convenio respectivo, de la Secretaría de Seguridad Pública.</p> <p>Los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la</p>

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012**

<p>percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen. Dicho pago se establecerá a base de descuentos correspondientes a una proporción adecuada de la remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento. El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente: treinta por ciento para el pago de la reparación del daño, treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros de éste, y diez por ciento para los gastos menores del reo. Si no hubiese condena a reparación del daño o éste ya hubiera sido cubierto, o si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán por partes iguales a los fines señalados, con excepción del indicado en último término. (...)</p>	<p>percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen. Dicho pago se establecerá a base de descuentos correspondientes a una proporción adecuada de la remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento. El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente: treinta por ciento para el pago de la reparación del daño, treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros de éste, y diez por ciento para los gastos menores del reo. Si no hubiese condena a reparación del daño o éste ya hubiera sido cubierto, o si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán por partes iguales a los fines señalados, con excepción del indicado en último término. (...)</p>
--	--

Según se aprecia, el producto final de la reforma al artículo 10, consistió en fusionar los dos primeros párrafos, de tal modo que el anterior tercer párrafo sólo se convirtió en el segundo, motivo por el cual no es factible sostener que con la publicación del citado numeral se ha producido un cambio en el contenido o sentido normativo del precepto, exigencia que, a mi juicio, es indispensable para considerar que se está en presencia de un acto legislativo novedoso.

Por la razón anterior, considero que la publicación del segundo párrafo del artículo 10 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de enero de dos mil trece, no es un acto legislativo nuevo y, por lo tanto, estimo que no es procedente la acción de inconstitucionalidad, única y exclusivamente por lo que se refiere al citado numeral,

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012**

motivo por el cual durante la discusión del Tribunal Pleno formulé el presente voto.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA