

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 24/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el Voto Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas, y los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012.

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.

SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **catorce de mayo de dos mil trece.**

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veinte de febrero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas: --- A) Órgano legislativo: Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores. --- B) Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. --- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó: Los artículos 6, párrafo décimo primero y, 10, párrafo segundo, ambos de la LEY DE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, reformada mediante el "DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 3o., 6o., 10 y 11 DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS." publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2012.

SEGUNDO.- Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

El diecinueve de enero de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., 6o., 10o. y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados", mediante el cual se realizaron modificaciones respecto diversos temas, entre ellos, la construcción y adaptación de reclusorios con áreas destinadas al trabajo penitenciario y, el pago de manutención de los internos, con cargo a las percepciones obtenidas por el trabajo desempeñado.

Derivado de tal reforma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad a través de la cual, estimó violados diversos derechos fundamentales:

a) Derecho de los sentenciados por delincuencia organizada, al principio de reinserción social y de seguridad jurídica contenido en el artículo 18 de la Constitución Federal;

b) Principios básicos para el tratamiento de los reclusos adoptados y proclamados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la resolución 45/III de catorce de diciembre de mil novecientos noventa, sobre todo, principio número ocho;

c) Principio de equidad en prisiones; y,

d) Prohibición de cobrar contribuciones y gabelas en las cárceles.

La reforma modificó e introdujo diversas disposiciones en torno al trabajo penitenciario, reiterando lo relativo a la contribución de la manutención de los reclusos, con cargo a la percepción del resultado de la labor que desempeñen, expuestos en los artículos 6o. y 10o. de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

El artículo 6o., establece una facultad correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública, para que oriente y apruebe los proyectos de convenios sobre la construcción de nuevos establecimientos de custodia y ejecución de sanciones, así como el remozamiento o adaptación de los existentes, en los que se deberán contemplar espacios e instalaciones que promuevan y faciliten el desempeño de actividades de industria penitenciaria, lo que se ajusta al principio de reinserción que rige el dispositivo 18 de la ley fundamental del país.

Sin embargo se incluyó, en dicho artículo y en el 10o., por una parte, la prohibición expresa para renovar o adaptar aquellos establecimientos cuyos internos se encuentren exclusivamente relacionados con la delincuencia organizada o requieran medidas especiales de seguridad y, por otra, la imposición a los reclusos que trabajen, de contribuir a su manutención con parte de la remuneración que perciben por el mismo, respectivamente.

A raíz de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema penitenciario descansa en la reinserción social, sobre la base del respeto a los derechos humanos y el trabajo, capacitación, educación, salud y deporte, por lo cual para cumplimentar esa disposición, es imperativo efectuar las gestiones que proceden, como la modificación en las estructuras de reclusorios, que contempla espacios e instalaciones dirigidos a promover y facilitar el desempeño de actividades laborales.

La exposición de motivos que dio lugar a la reforma de los artículos impugnados, precisa, en concordancia con la reforma constitucional al artículo 18, que el sistema penitenciario mexicano tiene como objetivo primordial la reinserción del sentenciado, para lo cual deben estructurarse mecanismos que impulsen una correcta rehabilitación de los internos y su reinserción en la sociedad, para evitar su reincidencia.

Se hace hincapié, en que el artículo 18 constitucional establece el trabajo como uno de los primeros instrumentos del respeto a los derechos humanos para la reincorporación de los internos, de donde se colige que el Constituyente consideró, como punto de partida para la reinserción, la necesidad de dotar de herramientas a los internos, para que al cumplir su sanción, tengan la capacidad laboral necesaria para encontrar un oficio y tener un sustento económico que les impida volver a delinquir.

Destaca que el propio legislador tuvo en cuenta que las percepciones que reciben los internos deben ser suficientes, además de apoyar al sustento familiar y procurar el pago de la reparación del daño, para acumular un fondo de ahorro que sirva de soporte al sentenciado al reingresar a la sociedad.

No obstante, al analizar los preceptos 6o. y 10o., en los párrafos cuestionados, se advierte que no se ajustan al marco constitucional relacionado con el sistema penitenciario, ni atienden a su fin último, que es la reinserción social del sentenciado; primero, al excluir a los establecimientos cuyos internos se encuentren relacionados con la delincuencia organizada o requieran medidas especiales de seguridad, de la posibilidad de contar con instalaciones que promuevan y faciliten la industria penitenciaria y, segundo, al imponerles la carga adicional de contribuir a su manutención, con el producto del trabajo, lo que es inequitativo y se aparta de la legalidad.

Así, en el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, indica que el artículo 6, penúltimo párrafo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, es contrario al artículo 18 constitucional, al excluir a los reclusos sentenciados por delincuencia organizada del acceso al trabajo penitenciario, como base del principio de reinserción social del sentenciado.

Dicho artículo 18 constitucional, regula el marco jurídico relacionado con el sistema penitenciario en nuestro país, que deriva en el deber de coordinación que sobre la materia debe resolverse entre los distintos niveles de gobierno, el marco legal en torno a la justicia para adolescentes y, las formas alternativas de justicia, entre otras.

Reitera que la regulación constitucional en torno al sistema penitenciario, entendido como aquel cuyo objetivo es la reinserción social del sentenciado, mediante el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la educación, la salud y el deporte, es producto, principalmente, de la trascendental reforma constitucional en materia penal del dieciocho de junio de dos mil ocho; cuyo objetivo primordial fue establecer un marco constitucional para generar condiciones tendientes a reestructurar el sistema de impartición de justicia en materia penal, incluida la etapa de ejecución de sanciones.

En dicha reforma, se sustituyó el término readaptación por el de reinserción, como base estructural del Sistema Penitenciario, además se adicionaron la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción, ya no sólo el trabajo y la educación, como antes se establecía.

En ese contexto, el punto toral de la citada reforma constitucional en materia penal, partió de la premisa esencial de la reinserción social como finalidad del sistema penitenciario, cuyo objetivo es lograr que los reclusos no vuelvan a delinquir e insertarlos a su entorno social. De tal forma, es claro el rechazo de concepciones excluyentes, que propician resultados contrarios al de la reinserción.

Partiendo de tal premisa, el artículo 6o., penúltimo párrafo de la norma impugnada, que excluye de la posibilidad de contar con instalaciones que promuevan y faciliten la industria penitenciaria, a los sentenciados que se encuentren en establecimientos exclusivamente relacionados con la delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad, es inconstitucional, pues prohíbe expresamente la construcción o adaptación de este tipo de instalaciones en aquellos lugares.

Lo anterior, va en contra del espíritu del Constituyente, pues, la exclusión implicaría que los sentenciados por delitos de delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad, no alcanzaran nunca una verdadera reinserción social, al quitarles la posibilidad de acceder al trabajo mediante la industria penitenciaria, elemento indispensable y piedra angular de la reinserción social, como expresamente lo dispone el artículo 18 constitucional.

Cobra relevancia la existencia de un gran número de instrumentos internacionales que prevén la reinserción social del sentenciado o en su caso, la readaptación basada en el trabajo, como finalidad primordial del sistema penitenciario, a saber: (i) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 5.6; (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10.3; (iii) las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos cincuenta y cinco, principios 58, 59 y 71.1; (iv) la Declaración de Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos derivada del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, principio 8o. y, (v) la Resolución 1/08, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, elaboró los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Indica que existe consenso entre las diversas instancias internacionales, en el sentido de que el trabajo penitenciario se erige como un cimiento sobre el que se construye el principio de reinserción social del sentenciado, sin excluir a los sancionados por delitos graves, como la delincuencia organizada.

Por cuanto hace al artículo 10o., párrafos primero y segundo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, considera que es violatorio de los artículos 31, fracción IV, y 19 último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la posibilidad de cobro de contribuciones a los sentenciados, así como permitir que se haga de manera inequitativa.

El artículo impugnado, en lo que interesa, dispone que con parte de la remuneración por el trabajo que realizan los internos, pagarán su sostenimiento en el reclusorio.

Se estableció además, en ese precepto, que el pago se realizaría a base de descuentos, correspondientes a una proporción adecuada a la remuneración que perciba, igual para todos los internos de un mismo establecimiento, y el resto del producto de su trabajo se distribuiría a efecto de cubrir la reparación del daño, el sostenimiento de sus dependientes económicos, la constitución de su fondo de ahorros y, sus gastos menores.

En opinión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición resulta contraria a lo establecido en el artículo 19 constitucional, el cual, en su último párrafo, expresamente prohíbe que dentro de las prisiones se cobren gabelas y contribuciones a los reclusos, en los siguientes términos.

Al efecto, la accionante especifica que una contribución es todo ingreso fiscal que percibe el Estado, aportado por los ciudadanos, con la finalidad de cubrir los gastos públicos, tal como lo indica la Constitución Política mexicana en su artículo 31, fracción IV.

Refiere que la Constitución Federal, regula las contribuciones al disponer las obligaciones de todo ciudadano mexicano, pero condiciona lo anterior, a que se realice de manera proporcional y equitativa. Refiere como apoyo la tesis de rubro ***“EQUIDAD TRIBUTARIA. LA TRASGRESIÓN DE ESTE PRINCIPIO NO REQUIERE COMO PRESUPUESTO QUE SE ESTABLEZCAN DIVERSAS CATEGORÍAS DE CONTRIBUYENTES.”***

Manifiesta que la disposición contenida en el artículo 10o., párrafo segundo, impugnado, constituye una verdadera contribución, que rompe el principio de equidad en tanto se cobrará únicamente a los internos que opten por desempeñar un trabajo, excluyendo a los que no lo hagan.

Considera entonces, que la disposición impugnada, sólo desincentivará al sentenciado a adquirir un trabajo penitenciario, pues se verá obligado a destinar parte de su remuneración al pago de su sostenimiento en la prisión, obligación que no deberá cumplir el recluso que no opte por el derecho a trabajar, cuestión que insiste, no es acorde con los fines de la reinserción social, principio rector del sistema penitenciario, por lo que debe ser declarado inconstitucional.

Señala además, que la disposición aquí impugnada, si bien ha sido reproducida en términos casi idénticos a aquellos en los que se encontraba previo a la reforma que se impugna, ello no es óbice para controvertirla vía acción de inconstitucionalidad, pues, en reiteradas ocasiones, este Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que una norma publicada a través de un medio oficial, así sea reproducida en los mismos términos, es un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado por este medio de control de constitucionalidad. Lo anterior, se refleja en la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INCLUSIÓN DEL ARTÍCULO 391 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN EL DECRETO DE REFORMA A DICHO ORDENAMIENTO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, ASÍ COMO SU VINCULACIÓN CON UN PRECEPTO QUE FUE MODIFICADO EN SU TEXTO, CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA.”**

Indica entonces, que la reforma al artículo 10o. de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, es un nuevo acto legislativo, a pesar de haber sido reproducido casi en los mismos términos y, por tanto, puede ser impugnado por medio de la presente acción de inconstitucionalidad.

Así la accionante concluye que:

I. Los artículos 6o., penúltimo párrafo y, 10o., párrafo segundo, impugnados, resultan inconstitucionales al contrariar los principios de reinserción social del sentenciado, de equidad y la prohibición del cobro de contribuciones y gabelas en las cárceles.

II. El principio de reinserción social del sentenciado ha sido reconocido como bien jurídico protegido en el ámbito internacional, sin embargo, la norma impugnada no fomenta el contacto directo entre el sentenciado y la sociedad, ni promueve el aprendizaje de conductas sociales, lo que es contrario al referido principio.

III. El pago de su manutención con el producto del trabajo del interno, implica una contribución prohibida expresamente por el artículo 19, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ser un cobro inequitativo al dirigirse sólo a los internos que optan por el derecho a trabajar.

TERCERO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos, son los artículos 18 y 19; así mismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que se vulneran los artículos 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el principio 8 de la Declaración de Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos derivada del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y, los principios 58, 59 y 71.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

CUARTO.- Mediante proveído de veintiuno de febrero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 24/2012 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Por auto de veintidós de febrero de dos mil doce, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Órgano Legislativo que emitió las normas impugnadas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Procuradora General de la República para que formulara el pedimento correspondiente en relación con la presente acción.

QUINTO.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe, señaló sustancialmente, lo siguiente:

El artículo 6o. penúltimo párrafo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, no contraviene el artículo 18 de la Constitución Federal.

Lo anterior, ya que del párrafo impugnado no se desprende disposición alguna tendiente a excluir a los reclusos sentenciados por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad, del derecho a su reinserción social o para adaptar los establecimientos en que se encuentran, sino que determina que en los centros que se encuentren destinados a personas que hayan cometido delitos de la delincuencia organizada o requieran medidas especiales de seguridad, no se aplicará lo relativo a que la Secretaría de Seguridad Pública tendrá las funciones de orientación técnica y las facultades de aprobación de proyectos a que se refieren los convenios en la construcción de nuevos establecimientos de custodia y ejecución de sanciones y en remozamiento o adaptación de los existentes para la industria penitenciaria.

Por otro lado, afirma que resulta claro que el precepto impugnado no transgrede en forma alguna el contenido de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos ni las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptadas por el Primer

Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, pues, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 18 constitucional, no se menoscaba ningún derecho relacionado con la readaptación social de los reclusos sentenciados por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad.

Además, la reforma aprobada por el Congreso de la Unión tuvo como pretensión garantizar a las mujeres que se encuentren cumpliendo sus sentencias en los centros de reinserción social, la disposición de espacios necesarios para el desarrollo integral de sus hijas e hijos, que permanezcan con ellas, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación de los menores hasta los seis años de edad, cuando así lo determine el personal capacitado con opinión de la madre y considerando el interés superior de la infancia.

Ahora bien, por cuanto hace a lo afirmado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre readaptación Social de Sentenciados, señala que no contraviene lo dispuesto por el artículo 19, último párrafo de la Constitución Federal, debido a que el establecimiento de una aportación, producto de su trabajo, destinada a su propio sostenimiento, al de su familia y a la reparación del daño, así como a la creación de un fondo de ahorro propio, no puede considerarse como una disposición de carácter tributario o cobro de gabelas, en tanto la aportación hecha por los sentenciados no tiene como fin integrarse al gasto público del Estado.

SEXTO.- Por su parte, el Senado de la República, al emitir su informe, indicó lo siguiente:

En primer lugar señala, que los artículos 6o., penúltimo párrafo y 10o. párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil doce, son constitucionales, toda vez que el acto legislativo que los modificó se ajusta a los procedimientos que la Constitución Federal regula.

Refiere que los preceptos impugnados fueron expedidos bajo el procedimiento previsto en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal, además de que se expidió la normatividad, de acuerdo a la competencia y en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 73, fracciones XXI y XXX en relación con el artículo 18, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Manifiesta que si bien el accionante en su escrito inicial señala, que el artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, vulnera el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es infundada tal afirmación.

Al respecto indica, que el artículo 18 constitucional regula la política penitenciaria del Estado Mexicano, orientada a propiciar el respeto de la dignidad de la persona humana y la satisfacción de sus necesidades básicas en los centros de reclusión, a efecto de lograr la reinserción social de los sentenciados.

En ese orden de ideas, refiere que el precepto constitucional reconoce ciertos derechos de los sentenciados como la salud, el deporte, la educación y la realización de actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permita contribuir a su propio sustento económico.

Considera que debe tenerse presente que los derechos pueden ser limitados, de conformidad con la doctrina, de dos formas: (i) a través de los límites directos, impuestos por la propia Constitución y, (ii) los límites indirectos, que son los creados por el legislador en uso de las reservas específicas establecidas en el texto constitucional.

Afirma que en el caso se está ante límites directos, de forma que los derechos establecidos en el artículo 18 de la Constitución Federal, encuentran algunas excepciones, como sucede con la delincuencia organizada, respecto de la cual, se estipula que deben existir centros penitenciarios que cuenten con la seguridad e instalaciones necesarias para la protección de la integridad de las personas que se encuentren en ellos, disminuyendo los riesgos de fuga o violencia interna y limitando, en consecuencia, la creación de sitios destinados a la industria penitenciaria. Con base en lo anterior, afirma que la norma impugnada no se contrapone al texto constitucional y por tanto debe subsistir en el orden jurídico nacional.

Respecto a los argumentos esgrimidos con relación al artículo 10o., párrafos primero y segundo, de la Ley que establece las normas Mínimas sobre Readaptación Social, mediante los cuales sostiene la accionante que es violatorio de los artículos 31, fracción IV y 19 último párrafo, de la Constitución Federal al establecer la posibilidad de cobro de contribuciones a los sentenciados, afirma que son infundados.

En primer lugar, porque no establecen gabela o contribución alguna a los sentenciados, sino que sólo regula el sistema penitenciario con base en el trabajo en términos del segundo párrafo del artículo 18 constitucional.

Se prevé la organización del sistema penitenciario sobre la base del trabajo y la capacitación para el mismo, considerándolo un medio para lograr la reinserción social de los sentenciados, que debe respetar los principios del artículo 5o. y 123 constitucionales (jornada máxima diaria de ocho horas y nocturna de siete, prohibición de condiciones insalubres y peligrosas y el trabajo nocturno industrial, etc.)

Por otra parte refiere, que la previsión relativa a que el sentenciado pagará para coadyuvar económicamente al sostenimiento de su persona dentro del centro penitenciario, no vulnera las prohibiciones del último párrafo del artículo 19 constitucional, ya que la regulación se basa en el valor del trabajo y en el respeto a la dignidad de los sentenciados a ser tratados como personas, dignificándolas y resaltando su estadia a través del desarrollo de su personalidad, del enriquecimiento personal, crecimiento cultural, etcétera.

Por tanto, manifiesta que el pago de los sentenciados de forma alguna constituye una contribución, porque esta última, corresponde al ingreso fiscal que percibe el Estado, aportado por los ciudadanos, con la finalidad de cubrir los gastos públicos. En cambio, el sostenimiento de los sentenciados en los reclusorios con cargo a la percepción que tengan como resultado del trabajo, tiene como finalidad satisfacer sus necesidades básicas.

Concluye que el pago de los sentenciados para contribuir al sostenimiento en los centros de reclusión, es un valor que resalta su dignidad como personas y no una carga o servidumbre de los internos, por lo que no constituye una gabela, como lo afirma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SÉPTIMO.- Por su parte, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó:

Con la finalidad de emitir una opinión referente a la validez o no de los artículos 6o. y 10o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicados en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil doce, considera indispensable tener en cuenta lo siguiente:

La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tiene su fundamento en el artículo 18 constitucional, estando vinculada la regulación referente a la delincuencia organizada, al contenido de los artículos 16, 19, 20 y 73 del mismo ordenamiento, es así que de una interpretación sistemática y armónica de las referidas disposiciones se desprende, que existe un régimen especial para los casos de delincuencia organizada.

Tal régimen especial constitucional es aplicable tratándose de los procesados y sentenciados en materia de delincuencia organizada cuando se establece que:

- No podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio;
- Se llevará a cabo la creación de centros especiales, y
- Se restringirán las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros.

Manifiesta que la delincuencia organizada, atenta contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia estatal, generando descomposición social e inestabilidad política, debilitando al Estado de Derecho y la capacidad efectiva de las instituciones públicas para defender los derechos fundamentales del ser humano.

Así pues, considera válida la existencia de un trato distinto a las personas que, cometen delitos ocasionales por razones de orden circunstancial, que a quienes asumen cotidianamente patrones de conducta profesional para atentar contra el Estado y la sociedad. Por lo anterior, indica, la lucha eficiente contra la delincuencia organizada es un presupuesto necesario para fortalecer el país.

Sostiene que el establecimiento de centros especiales para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, obedeció a la peligrosidad de los internos y a su capacidad para evadirse de la acción de la justicia o para seguir delinquirando desde los centros penitenciarios, así como cuando algún interno esté en riesgo por la eventual acción de otros, o que haya una afectación psicológica que pueda poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria.

Para lograr la reinserción del sentenciado, el citado artículo 18 constitucional establece que 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, elementos que retoma la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados en su numeral 2o.

Señala que la reinserción social, es el proceso progresivo e interdisciplinario por el cual se estudia al sentenciado en lo individual, se diagnostica y se elabora un programa sobre las medidas capaces de alejarlo de una eventual reincidencia a través del conjunto de elementos, normas y técnicas basadas en el trabajo, la capacitación laboral, la educación, la salud, el deporte y medidas psicosociales para hacerlo productivo y lograr vivir en sociedad.

Indica que de conformidad con el artículo 6o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para la mejor individualización del tratamiento, deben tomarse en cuenta las condiciones de cada medio clasificando a los internos en instituciones especializadas, entre las que podrán figurar establecimientos de seguridad máxima, media y mínima, colonias y campamentos penales, hospitales psiquiátricos e instituciones abiertas.

Añade que los elementos, normas y técnicas para la reinserción del delincuente previstas a nivel constitucional, se encuentran reguladas en la Ley que contiene los preceptos impugnados en los siguientes términos:

- Por cuanto hace al trabajo y la capacitación para el mismo, prevé que 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.
- En materia educativa, la norma señala que ésta se impartirá a los internos no sólo con carácter académico, sino también cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético. Orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva y quedará a cargo preferentemente de maestros especializados.
- En lo relativo a la salud y el deporte, la normatividad en comento establece la existencia de un Comité Técnico Interdisciplinario, el cual estará integrado, entre otros, por un médico y, a falta de éste, por el Director del Centro de Salud de la localidad, debiendo contar con las instalaciones necesarias para el desarrollo de las actividades deportivas.

Manifiesta que respecto de la regulación legislativa de la delincuencia organizada, en la exposición de motivos por la cual se creó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se establecieron diversos aspectos para dar un tratamiento especial a los individuos relacionados con ella y distinguirlos del resto de los sujetos que se encuentran en los centros penitenciarios, al advertir que este tipo de delincuencia, representa una criminalidad de mayor peligrosidad que la común.

Con relación a la regulación de los centros especiales, señala que a partir de la reforma al artículo 18 constitucional, el Ejecutivo Federal, remitió al Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma a diversos ordenamientos, entre ellos, a la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y que al respecto, se dispuso la existencia de establecimientos de máxima seguridad, previniendo que en materia de delincuencia organizada, la reclusión preventiva y la ejecución de las penas se llevarían a cabo en los centros especiales.

Refiere que en la Ley Federal en contra de la Delincuencia Organizada, en su Título Cuarto, Capítulo Único, denominado "De la Prisión Preventiva y Ejecución de las Penas y Medidas de Seguridad", se dispuso que los sentenciados por delitos de delincuencia organizada, no tendrían derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, salvo que se trate de personas que colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada e indica que lo anterior se aplicará también en relación al tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena a que se refiere la ley que se impugna.

Asimismo, expone que la normatividad aplicable determina que los sentenciados por los delitos de delincuencia organizada no tendrán el derecho de compurgar sus penas en el centro penitenciario más cercano a su domicilio.

Por cuanto a la convencionalidad en materia de reinserción social, destaca que los tratados celebrados por el Estado Mexicano reconocen las características de la delincuencia organizada y permiten que los Estados parte adopten medidas apropiadas conforme a su derecho interno, para el enjuiciamiento de personas que se ubiquen en el supuesto en comento; asimismo, manifiesta que tales instrumentos internacionales, reconocen al trabajo penitenciario como una obligación, razón por la cual el deber de los reclusos de trabajar y aportar una parte de su sueldo no puede considerarse como aflictivo.

Indicado lo anterior, el órgano Ejecutivo manifiesta, que la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social, en específico, en sus artículos 6o., penúltimo párrafo y 10o., párrafo Segundo, es infundada, en atención a lo siguiente:

Por cuanto hace a la "exclusión de la industria penitenciaria en centros especiales en los que se encuentren procesados y sentenciados por delincuencia organizada", es acorde al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la restricción persigue un fin constitucionalmente válido, ya que la reclusión en centros especiales y la implementación de medidas de vigilancia especial, se establecieron para prevenir y evitar que los delincuentes sujetos a este tipo de medidas, sean liberados por los miembros de las organizaciones criminales o mantenga una comunicación con las mismas. Por tal razón, a través de la reforma al artículo 6o., ahora impugnada, no se conculca ningún precepto de la Constitución Federal.

Indica, que como sucede con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptada por el Primer Congreso de las Naciones Unidas, sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos cincuenta y cinco y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de treinta y uno de julio de mil novecientos cincuenta y siete y 2076 (LXII) de

trece de mayo de mil novecientos setenta y siete, en el ámbito internacional, existen ordenamientos relacionados con la clasificación e individualización de internos para efecto de que los mismos cumplan con las penas impuestas.

Con base en lo anterior, el Ejecutivo Federal manifiesta que lo que se busca lograr con la reforma es impulsar la modernización de los centros penitenciarios mediante su actualización en materia de tecnología, equipamiento e infraestructura, incrementar la participación de los internos sentenciados de todo el sistema penitenciario en programas de reinserción social y mantener programas permanentes de profesionalización de la administración penitenciaria del país.

Por tal motivo, considera que el artículo 6o., penúltimo párrafo impugnado no resulta contrario a la Constitución Federal, ni violatorio de ningún tratado de derechos humanos celebrado por México, toda vez que del análisis del contenido del mismo, se observa que no contraviene lo establecido en los ordenamientos que refiere la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues no discrimina a los internos que se encuentren relacionados con la delincuencia organizada, en tanto contempla la exclusión de la industria penitenciaria, en atención a las características especiales y de alta seguridad con que deben contar los centros de prisión preventiva y de ejecución de sentencias destinados para dichos internos.

Aduce que en términos del artículo 10o. de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 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 del establecimiento.

Así pues, lo que excluye el numeral que se combate es la industria penitenciaria para los casos de delincuencia organizada en atención a las características especiales y de alta seguridad con que deben contar los centros de prisión preventiva y de ejecución de sentencias destinados para dichos internos. En tal sentido precisa, que las actividades del "Programa de Industria Penitenciaria" están dirigidas a los internos de los centros de internamiento y/o complejos penitenciarios con nivel de custodia de I a IV, es decir, de baja y mediana seguridad, el cual opera con base en beneficios para la población interna, ya que no sólo se les permite acceder a un sistema productivo y remunerado, sino que también en términos normativos les beneficia para la remisión parcial de la pena, tal como lo establece el artículo 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, situación que resulta incompatible con los sentenciados por delitos de delincuencia organizada, quienes de conformidad con lo dispuesto en los párrafos último y penúltimo del artículo 18 constitucional en relación con los artículos 43, 44 y 45 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, no tienen derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional.

Al efecto refiere, que de una lectura integral del texto reformado, se puede advertir que la intención del legislador fue la de obligar a la Secretaría de Seguridad Pública para que, al momento en que fuese puesta a su consideración la construcción o adecuación de los centros de custodia y ejecución de sanciones, se observe el establecimiento de espacios e instalaciones adecuadas y exclusivas que promuevan y faciliten el desempeño de actividades de industria penitenciaria, de conformidad con el artículo 18 constitucional, por lo que la reforma no limita el acceso de los sentenciados a lograr su reinserción a través del trabajo, sino, el actuar de una autoridad en tratándose de centros especiales en materia de delincuencia organizada.

En tal sentido, los internos en los centros especiales, tienen la certeza de que el Estado debe proporcionar el trabajo como medio para lograr su reinserción; sin embargo, en estos centros, como se indicó con anterioridad, no podrán realizarse adecuaciones para implementar la industria penitenciaria.

Es por ello que la reforma no resulta inconstitucional, ni violatoria de tratado internacional alguno celebrado por el Estado Mexicano, pues, contrario a lo señalado por la accionante, no se excluye a los reclusos sentenciados por delincuencia organizada del acceso al trabajo penitenciario en los centros especiales, sino que lo que se restringe es la creación de la industria penitenciaria, en términos del artículo 10o. de la norma impugnada.

Por cuanto hace a la impugnación del artículo 10o., párrafo segundo, impugnado, no vulnera el artículo 31 constitucional, puesto que el pago del sostenimiento del reo con cargo a la percepción que éste tenga como resultado del trabajo que desempeñe, no es una contribución de carácter fiscal.

Al efecto, refiere, que las contribuciones pueden definirse como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenidos por un ente de igual naturaleza -la Federación, el Distrito Federal, los Estados o Municipios- titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato proporcional y equitativo a todos los contribuyentes.

Señala que la contribución se conforma de diferentes especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, consistentes en:

- Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.
- Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

La clasificación de las contribuciones, en términos del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, presenta cuatro especies, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.

Con base en lo anterior, afirma que el pago del sostenimiento del sentenciado por sí mismo es ajeno a la concepción de cualquier contribución, puesto que en ningún momento se grava un hecho indicativo de capacidad económica del sentenciado, es decir, no se están gravando los ingresos del sentenciado.

Aunado a lo anterior, el pago está destinado únicamente para el sostenimiento del reo en el centro de reinserción y no para cubrir el gasto público contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Señala que lo anterior encuentra sustento en el criterio de rubro **“GASTO PÚBLICO. ALCANCE DEL PRINCIPIO RELATIVO.”** emitido por la Primera Sala de esta Suprema Corte, conforme al cual, desde el punto de vista constitucional, el gasto público está referido al destino o fin del gasto pero no a su uso (que en el caso concreto se refiere al sostenimiento del recluso).

Bajo esa vertiente, afirma que al no ser el pago que realicen los internos para su sostenimiento, con cargo a la percepción que éstos tengan como resultado del trabajo que desempeñen, una contribución de las contempladas en el referido artículo 31, fracción IV, constitucional, no puede existir una afectación al principio de equidad.

Además, indica, que el artículo 10o., párrafo segundo, impugnado, no vulnera el artículo 19 de la Constitución Federal, al no actualizarse la hipótesis de la prohibición de abusos de gabela o contribución en las cárceles, en tanto aquél no se refiere, bajo ninguna circunstancia, al tipo de contribuciones que puede imponer el Estado a través de una norma, en términos del artículo 31, fracción IV constitucional y la prohibición de las “gabelas o contribuciones” en las cárceles está inmerso en el actuar de los servidores públicos que laboran en las mismas.

Por último manifiesta, que el artículo 10o., párrafo segundo de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, no es inequitativo al ser aplicable a todos los internos que se encuentren en centros de reinserción.

Para que el Estado rehabilite en sociedad al sentenciado, se derivan diversos aspectos, como los principios rectores de la reinserción social, entre los cuales se encuentran, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte. De tal manera, el determinar que se está ante un derecho del reo de trabajar o no, implicaría que los principios establecidos en el artículo 18 constitucional como rectores para lograr la reinserción social dependieran de los sentenciados y no del Estado.

Considera que si bien el Estado se encuentra obligado a reinsertar a la sociedad a aquel sujeto que delinquiró, también lo es que el reo, está obligado a sujetarse a los medios para ello, pues de lo contrario se haría nugatoria la finalidad plasmada por el constituyente.

Es de recordar que las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, expresamente establecen la obligatoriedad de todo reo de trabajar en los centros en los que se encuentran reclusos.

Además, el artículo 18 constitucional, en ningún momento deja como optativo para el Estado y para el sentenciado la implementación de los medios para la reinserción social, pues en ningún momento utiliza la proposición “o”, sino, por el contrario, utiliza “y”, lo cual implica el uso de todos los medios, derechos humanos, trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte.

OCTAVO.- Al emitir su opinión, la Procuradora General de la República señaló, sustancialmente, lo siguiente:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impugna el artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de enero de dos mil doce, por considerar que vulnera el contenido del artículo 18 de la Constitución Federal, al impedir a los sentenciados por delincuencia organizada acceder a la industria penitenciaria y lograr su reinserción a la sociedad.

Al efecto, indica, que en la exposición de motivos que originó la reforma al artículo 18 constitucional se señaló que la razón de que los miembros de la delincuencia organizada compurguen sus penas en centros penitenciarios diversos, obedece a las necesidades específicas de seguridad para la protección de su propia integridad, disminuyendo los riesgos de fuga o violencia interna.

En el mismo sentido se pronunciaron las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados y de la de Senadores del Congreso de la Unión, a efecto de indicar, que el establecimiento de centros especiales para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, obedeció a la peligrosidad de los internos y a su capacidad para evadirse de la acción de la justicia o de seguir delinquirando desde los centros penitenciarios, entre otras causas.

Manifiesta que debe tomarse en cuenta el contenido de diversos instrumentos internacionales, específicamente, el artículo 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 58, 59 y 71.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente.

Refiere que si bien el actor considera que del contenido del artículo 6o., penúltimo párrafo impugnado, se desprende que no habrá remozamiento ni adaptación en los establecimientos de custodia y ejecución de sanciones donde se encuentren internos relacionados con la delincuencia organizada o que requieran de medidas especiales de seguridad, por lo que la Secretaría de Seguridad Pública no tendrá las funciones de orientación técnica y las facultades de aprobación de proyectos a que se refieren los convenios, ello resulta infundado, en virtud de que el artículo 6o., penúltimo párrafo, impugnado, no contradice el artículo 18 de la Constitución Federal, ni vulnera los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pues del análisis del precepto se advierte que no excluye a tales internos del acceso al trabajo penitenciario en los centros especiales como base del principio de reinserción social del sentenciado.

Al contrario de lo que indica la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo que se combate sólo limita la industria penitenciaria en atención a las características especiales y de alta seguridad con que deben contar los centros de prisión preventiva y de ejecución de sentencias destinados para los internos de delincuencia organizada.

Al efecto, manifiesta, que la propia Constitución Federal estipula la existencia de penales de máxima seguridad reservados para sentenciados o procesados por delincuencia organizada y otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Señala que de acuerdo al artículo 26 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, los referidos centros penitenciarios, se dividen en seguridad máxima y seguridad media, de forma tal, que para el ingreso o permanencia de los internos en el Centro Federal, deberán ser tomadas en cuenta las características de los sentenciados de acuerdo a su perfil clínico criminológico.

Refiere que en tales centros penitenciarios existen actividades laborales y capacitación para el trabajo para que los internos mejoren sus aptitudes físicas y mentales y, coadyuven a su sostenimiento personal y el de su familia, adquieran disciplina, garanticen, en su caso, el pago de la reparación del daño y se preparen de forma adecuada para su reincorporación a la sociedad.

En ese sentido, advierte que resulta infundado lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que los sentenciados por delitos de delincuencia organizada, no alcanzarán una verdadera reinserción social al quitarles la oportunidad de acceder al trabajo y a la industria penitenciaria, pues, como se mencionó, en tales centros sí existen actividades laborales y capacitación para el trabajo e indica, que la reforma materia de la acción de inconstitucionalidad, versa sobre las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública en relación con la construcción o adecuación de los centros de custodia y ejecución de sanciones o en su caso, de la adaptación de los ya existentes.

Así pues advierte, que el precepto impugnado, obliga a que al momento en que se ponga a su consideración la construcción o adecuación de los centros de custodia y ejecución de sanciones, se observe el establecimiento de espacios e instalaciones adecuadas y exclusivas que promuevan y faciliten el desempeño de actividades de industria penitenciaria para los internos, con el objeto de llevar fuentes de empleo a través de la instalación de empresas privadas dentro de los centros de reclusión, donde el interno desempeñe una actividad productiva a favor de alguna industria y perciba un sueldo, de modo tal que pueda reparar el daño ocasionado a la sociedad, contribuir a la manutención de sus familias, a su ahorro y a estar preparados al momento de su liberación para incorporarse a su comunidad.

Afirma entonces, que la reforma no limita el acceso de los sentenciados a lograr su reinserción a través del trabajo, sino que se dirige a regular el actuar de la Secretaría de Seguridad Pública tratándose de centros especiales en materia de delincuencia organizada en términos del artículo 18 de la Constitución Federal.

Así pues, los internos de los centros penitenciarios de alta seguridad, tienen la certeza de que el Estado les brindará las fuentes de acceso de trabajo para su reinserción a la sociedad, no obstante, no podrán realizarse modificaciones para implementar la industria penitenciaria, lo cual resulta acorde con lo estipulado en el referido artículo 18 constitucional.

En consecuencia, concluye que la reforma al artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados es constitucional, por lo que deberá declararse infundado el concepto de invalidez planteado al efecto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Respecto de la constitucionalidad del artículo 10o., párrafo segundo, impugnado, el actor sostiene que se vulnera el principio de equidad, en virtud de que el precepto ordena que los internos paguen su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que tengan como resultado del trabajo que desempeñan, cobrándose únicamente a los internos que opten por desempeñar un trabajo, excluyendo a los que no lo desempeñen, diferencia que, según dice, no es razonable, ni atiende a un fin legítimo, aunado a que el cobro de contribuciones o gabelas en las cárceles se encuentra expresamente prohibido por el artículo 19 de la Constitución Federal, no obstante también es infundado.

Ello porque de acuerdo a lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, las contribuciones pueden entenderse como un ingreso de derecho público, normalmente pecuniario, destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza, -la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios- titular de derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica a efecto de dar un trato equitativo a los contribuyentes.

Indica que el precepto impugnado establece únicamente que los internos deberán pagar su sostenimiento con cargo a la remuneración que tengan como resultado del trabajo que desempeñen, lo cual no tiene como finalidad integrarse al gasto público.

Al efecto, refiere que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consagra el principio de gasto público, pero no su uso, que en el caso específico sería el sostenimiento del reo en el reclusorio. Cita como apoyo la tesis 1a. CXLIX/2011, de rubro **“GASTO PÚBLICO. ALCANCE DEL PRINCIPIO RELATIVO.”**

Menciona que el gasto público tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destinan a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales o a los servicios públicos; de forma que el concepto material de gasto público estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad. Por tanto, refiere que la remuneración impuesta en el precepto impugnado no está destinada al gasto público y su naturaleza no es tributaria.

De tal manera, respecto al argumento que aduce la Comisión accionante, en el sentido de que el precepto impugnado vulnera el principio de equidad tributaria, considera que tal principio consiste en que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar igual a quienes se encuentren en una misma situación y distinto a los sujetos de gravamen que se ubiquen en una situación diversa. Cita como ejemplo las tesis de rubros **“IMPUESTOS. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”** y **“IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.”**

Así pues, señala que no se vulnera el principio de equidad tributaria, toda vez que la remuneración impuesta no tiene una naturaleza tributaria, por lo que los internos no pueden ser catalogados como contribuyentes, además de que es obligación de los internos trabajar en los centros en que se encuentran recluidos para mejorar sus aptitudes físicas y mentales, coadyuvar a su sostenimiento personal y el de su familia a efecto de que adquieran hábitos de disciplina y garantizar el pago de la reparación del daño y se prepare para su reinserción a la sociedad.

De tal forma, refiere que las actividades laborales son obligatorias considerando las aptitudes físicas y mentales, así como la vocación de los sentenciados.

Por último indica, que resulta infundado el argumento mediante el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 10o., párrafo segundo vulnera el artículo 19, último párrafo de la Constitución Federal, que establece la prohibición de maltratar, molestar, cobrar gabelas o contribuciones en las cárceles.

Lo anterior, porque, según dice la procuradora, el cobro de contribuciones o gabelas en las cárceles, se refiere a la restricción que tienen los servidores públicos que laboran en las cárceles de cobrar gabelas a los internos dentro de las mismas, sin que el precepto que se impugna establezca ese tipo de cobros.

Por tanto, considera que los artículos 6o., penúltimo párrafo y 10o. párrafo segundo, son acordes al texto de la Constitución Federal.

NOVENO.- Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10o., fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 6o., penúltimo párrafo y 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados de la Policía Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

Del escrito inicial se advierte que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala como normas generales impugnadas los artículos 6o., penúltimo párrafo y 10o., párrafo segundo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil doce, por lo que el plazo para presentar la acción transcurrió del veinte de enero al dieciocho de febrero de dos mil doce, no obstante, en tanto el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia indica, que cuando el último día fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, el vencimiento feneció el día veinte de febrero de dos mil doce.

Según se advierte del sello que obra al reverso de la foja veintisiete del expediente, el escrito respectivo se presentó el lunes veinte de febrero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, antes de la fecha de vencimiento, por lo que es evidente que es oportuna.

No obsta a lo anterior, lo que la Procuradora General de la República, el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión manifestaron, de manera coincidente, acerca de que, respecto del artículo 10o., 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.

Ello porque, según afirman, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impugna el párrafo segundo del artículo 10o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, no obstante que del procedimiento legislativo que culminó con la reforma publicada en 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-, pues, no se pretendía modificar su alcance.

Por lo tanto, consideran 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 control constitucional de la misma y, por ende, concluyen que debe sobrellevarse en relación con el artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 19 fracción VII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

Este Pleno estima que, en el caso, no se actualiza la causa de improcedencia hecha valer, pues sí se está frente a un nuevo acto legislativo que autoriza la impugnación del referido precepto, en términos del artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

El artículo 10o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados fue publicado originalmente en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de mayo de mil novecientos setenta y uno.

Posteriormente, el veintitrés de enero de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo," mediante el cual se modificó, entre otros, el artículo 10 en cita.

Por último, el diecinueve de enero de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., 6o., 10 y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados", que ahora se impugna.

Lo anterior se corrobora con el siguiente cuadro comparativo:

19/05/1971	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 la (sic) 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 Dirección General de Servicios Coordinados.</p>	<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. 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>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 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>Ningún interno podrá desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del establecimiento empleo o cargo alguno, salvo cuando se trate de instituciones basadas, para fines de tratamiento, en el régimen de autogobierno.</p>	<p>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.</p> <p>Ningún interno podrá desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del establecimiento empleo o cargo alguno, salvo cuando se trate de instituciones basadas, para fines de tratamiento, en el régimen de autogobierno.</p>	<p>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.</p> <p>Ningún interno podrá desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del establecimiento empleo o cargo alguno, salvo cuando se trate de instituciones basadas, para fines de tratamiento, en el régimen de autogobierno.</p>
--	--	--

Ahora, la última reforma a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de enero de dos mil doce), derivó de cuatro iniciativas elaboradas por diversos diputados del Congreso de la Unión; siendo en la presentada el diez de marzo de dos mil ocho, por diversos diputados de los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, que se incluyeron propuestas de reforma al ahora segundo párrafo del artículo 10o. impugnado.

En la iniciativa, los diputados adujeron que existe el suficiente capital humano y una gran cantidad de centros que podrían ser habilitados para desarrollar una sólida industria penitenciaria que auxilie la sustentabilidad de los centros, la economía nacional y una mejor reinserción de los internos a la sociedad y hablaron de la necesidad de tener trabajos y garantizar la existencia de un salario digno con el cual se pueda responder a los rubros en los que se distribuirá el ingreso, es decir, a la manutención del interno, la reparación del daño, el soporte de dependientes económicos y el fondo de ahorro.

En tales términos, en el dictamen de primera lectura realizado por las Comisiones Unidas de Seguridad Pública de Estudios Legislativos Primera; y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a las Minutas de reforma a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, enviadas por la Cámara de Diputados, se indicó lo siguiente:

III. Juicio análogo, sin apartarnos del plano en el que se discurre, nos asiste con el contenido de las reformas y adiciones examinadas que convergen con aquellos postulados universales inherentes a las personas privadas de su libertad y obligan a los Estados de la comunidad internacional y sus funcionarios, sin perjuicio de las restricciones propias de aquella situación, como su consecuencia natural y legítima, a establecer a su favor las condiciones que abonen la oportunidad de tratarlas lo mejor humanamente posible y con entero respeto de su dignidad; reformas y adiciones que vendrán a constituir a cargo del Ejecutivo Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, con relación a las mujeres que se encuentren en estado de gravidez, el deber de asignarlas al trabajo considerando esta incidencia; en la construcción de nuevos establecimientos de custodia y de ejecución de sanciones o en el remozamiento o la adaptación de los que ya existan, la obligación de crear en estos sitios los espacios e instalaciones adecuadas que promuevan y faciliten el desempeño de actividades de industria penitenciaria para las y los internos, siempre que no se trate de instituciones penales de reclusión relacionadas exclusivamente con el tema de procesados o sentenciados por delincuencia organizada o de internos que requieran medidas especiales de seguridad, conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 18 constitucional; espacios que les permitan, además, recibir educación y practicar el deporte. Se comprenden, en estas disposiciones, reglas de actuación y de mandato que vendrán a imponer y conferir en su momento a quienes se encomienda el despacho de la administración de los sistemas federal y locales penitenciarios y la ejecución de las penas que se decreten por delitos relativos a estos órdenes o ámbitos jurisdiccionales, obligaciones y facultades de coordinación cimentadas en la consolidación de una competencia horizontal que se despliega entre estas instancias de autoridad sin la supremacía de una sobre la otra, orientadas solamente hacia la consecución de un fin común: propiciar el respeto de la dignidad de la persona humana y la satisfacción de sus necesidades básicas en estos centros de reclusión. --- IV. Una reflexión aparte se relaciona con la reforma que la Minuta del 23 de octubre de 2008, plantea en el párrafo primero del artículo 10 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, pues, sin argumento puntual o conveniente alguno que se desprenda de la exposición de motivos de la iniciativa que constituyó su causa eficiente o de las consideraciones del dictamen que la analizó, si bien en función de una adecuada técnica gramatical ubicada en el plano de las reglas de la buena sintaxis y las racionalidades lingüística y teleológica indispensables en la construcción de todo enunciado normativo, hace una mezcla o combinación razonable de éste párrafo con el segundo de los cuatro que integran la estructura de tal precepto, la cita de la autoridad federal a la que se atribuye -en el segundo de los apartados- la facultad de aprobar -conjuntamente con el gobierno de la entidad federativa, en los términos del convenio respectivo- el plan de trabajo y producción que se trace -previo estudio de las características de la economía local- con el fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, para el logro de la autosuficiencia económica del establecimiento, es inexacta al referirse a un órgano que desaparece con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del año 2000; fecha, después de la cual, en los términos de las fracciones XXIII y XXIV del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precepto creado o adicionado por el Artículo Primero del Decreto consabido, es la Secretaría de Seguridad Pública la encargada de ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario en ese ámbito jurisdiccional, aplicando, entre otras disposiciones, aquellas normas mínimas en el Distrito Federal y en los reclusorios dependientes de la Federación; normas mínimas, cuya adopción, debe promoverse en las entidades federativas.¹ --- V. Ciertamente, aún cuando existen principios generales, métodos y reglas sobre la aplicación e interpretación de la ley, conforme a los cuales, de forma taxativa o implícita determinan la posibilidad de resolver las relaciones interferentes o vagas que pueden presentarse entre las

¹ No pasa inadvertido que a partir del Decreto Mediante el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el dos de enero de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, se deroga el artículo 30 bis, referente a la Secretaría de Seguridad Pública y se establece en el artículo 27, fracción XXIII, la facultad de la Secretaría de Gobernación de "ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados."

diversas disposiciones de un sistema legal o las propias de uno de sus ordenamientos, condicionándolas según su diverso rango, de modo que la aplicabilidad de unas se ajuste o adecue a la que se atribuya a otras, es más correcta la conjunción que fusiona los dos párrafos iniciales del artículo 10 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, porque el segundo de estos apartados es indiscutiblemente un apéndice de la idea que se desarrolla en el primero al vincular a éste su contenido con la frase inicial, que reza: "Para este último efecto, se trazará un plan...". En consecuencia, con la reforma en cuestión se corrige una deficiencia palmaria que se alcanza a columbrar en la integración de este artículo; incorrección que se generó al separar con un punto y aparte dos enunciados con un sentido lingüístico -cada uno de ellos- que se complementa como parte de un mismo concepto. Lo que sí no es dable atender, por las razones ya expresadas sobre ese tópico, es la sustitución del nombre de la autoridad federal que debe intervenir en la aprobación del plan de trabajo y producción que se trace para organizar el que deba desempeñarse en los reclusorios, en los términos del convenio respectivo, es decir, el cambio de la denominación que alude a la "Secretaría de Seguridad Pública", por la que se refiere a la "Dirección General de Servicios Coordinados". --- VI. Tratándose de la reforma del párrafo tercero del artículo 10 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, que plantea la minuta del 21 de abril de 2009, ésta también se estima inatendible, pues, si bien en ella se distingue la concurrencia de vocablos y frases que no alteran la esencia del enunciado en el que se insertan y delimitan la obligación que en éste se impone a los reos para coadyuvar económicamente al sostenimiento de su persona dentro del centro penitenciario en el que se encuentren, específicamente a una "parte" de la percepción que se les cubra como resultado del trabajo que desempeñen, al establecer la obligación de fijar "Dicha remuneración... de acuerdo con el salario mínimo general vigente en el área geográfica respectiva", la reforma va más allá de la restricción que el párrafo tercero del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla con relación al derecho subjetivo público fundamental de recibir una justa retribución por la prestación de trabajos personales cuando éstos sean impuestos como pena por la autoridad judicial, que solamente la limita a la obligación de ajustarse "a lo dispuesto en las fracciones I y II `sic` del artículo 123" de la propia ley de leyes, es decir, al deber de ajustar la duración de la jornada máxima diurna a ocho horas y la nocturna a 7 horas, prohibiendo las labores insalubres o peligrosas y el trabajo nocturno industrial. Lo mismo, si la reforma precisa en un monto determinado el factor sobre el cual se hará el cálculo de la obligación que al sentenciado se le impone en la especie, esto no significa que en la disposición en vigor no se encuentre la presencia de este factor, que aun cuando se manifiesta con una acepción lingüística o semántica que por el significado de la palabra que en aquélla se imputa al sujeto como conducta rectora de la acción que habrá de desplegar -pagarán- para la consecución del fin que se procura con ello -sostenerse en el reclusorio- y el concepto absoluto al que se grava -a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen-, y en una interpretación letrista de la parte inicial del párrafo que nos ocupa se podría deducir un cierto margen de incerteza e inseguridad jurídicas al entender que la percepción a que tengan derecho los reos o los internos por el trabajo que desempeñen en el reclusorio debe aplicarse en su totalidad al sostenimiento de su persona en tal lugar, esa aparente ambigüedad desaparece o no existe con el análisis integral del precepto en que se comprende. En esta reforma, además, sin argumento puntual o convincente alguno se sustituye la expresión "reo" por la de "interno" y la locución "están necesitados" por la de "lo requieran para su sostenimiento", relativa esta última, al supuesto en el que los dependientes económicos del sentenciado no requieran o no tengan necesidad del treinta por ciento de la distribución del resto del producto del trabajo de éste para su subsistencia; circunstancia, en cuya virtud, este porcentaje se aplicará por partes iguales al pago de la reparación del daño y la constitución de su fondo de ahorros.

Como se observa de su dictamen, la Cámara de Senadores refiere que únicamente sufrirían cambios en su texto los dos primeros párrafos; sin embargo, indica que tal modificación atiende a la necesidad de lograr una comprensión más clara del contenido del artículo, que regula el trabajo penitenciario, lectura que comprende al ahora segundo párrafo impugnado.

Es así que, aun cuando el entonces párrafo tercero, ahora segundo, del artículo 10o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, no sufrió modificaciones en su texto, sí fue objeto de discusión durante el procedimiento legislativo respectivo, habiéndosele incluido dentro del citado decreto.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido 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 aquélla, **no obstante que se reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad**; 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 aquélla. 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)

En tales condiciones, contrario a lo alegado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sí es oportuna su impugnación, dado que se trata de un nuevo acto legislativo y, como ya precisamos, la acción se presentó dentro del plazo legal.

TERCERO.- A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos², lo que acredita con copia del oficio mediante el cual, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, le comunica que en sesión de cinco de noviembre de dos mil nueve, fue elegido para desempeñar dicho cargo por un periodo de cinco años (foja veintiocho del expediente).

Al efecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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

(...)

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

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

(...)

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, 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 legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...).

² "ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)"

"ARTÍCULO 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Como se observa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano legitimado para promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter general, como lo es la norma que se impugna, por estimar que viola derechos fundamentales, como lo plantea el accionante en su demanda.

En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas ocasiones, en el sentido de que para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, basta con que aduzca en su demanda, una violación a los derechos humanos, sin que sea necesario realizar un análisis preliminar de la norma impugnada a efecto de emitir un pronunciamiento sobre si ella tutela o no derechos humanos al ser una cuestión que atañe al fondo del asunto (acciones de inconstitucionalidad 66/2009 y 48/2009).

En la especie, dado que dicha Comisión aduce la inconstitucionalidad de los artículos 6o., párrafo décimo primero y 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, bajo el argumento de que vulnera los derechos de no discriminación, equidad tributaria, dignidad humana, entre otros derechos fundamentales contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos tratados internacionales, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.- En seguida se analizarán las restantes causas de improcedencia hechas valer por las partes o que, en su caso, advierta este Tribunal.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, considera que también debe sobrepasearse en relación con el artículo 10o., párrafo primero, de la Ley impugnada, en virtud de que, a su juicio, se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley reglamentaria de la materia, en correspondencia con lo dispuesto por los artículos 59, 61, fracción V y 65 del mismo ordenamiento, porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no expone en su escrito inicial manifestación alguna tendente a demostrar la inconstitucionalidad de tal precepto.

No tiene razón dicha Cámara de Diputados, pues, de la lectura de la acción de inconstitucionalidad se advierte, que la cuestión planteada por la Comisión Nacional atañe a la inconstitucionalidad del artículo 10o., en su segundo párrafo, más no del primero.

Si bien al inicio del escrito de la acción, el promovente hace alusión a los párrafos primero y segundo del artículo 10o. impugnado, en realidad todos sus argumentos se dirigen a solicitar únicamente la declaración de invalidez del segundo de ellos.

Al no existir alguna otra causa de improcedencia, se examinará el fondo del asunto.

QUINTO.- En la presente acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 6o., penúltimo párrafo y 10o. párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil doce.

En su primer concepto de invalidez, la accionante indica que el artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, vulnera el precepto 18 de la Constitución Federal, al excluir a los reclusos sentenciados por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad, del acceso al trabajo penitenciario, como base del principio de reinserción social del sentenciado.

Lo anterior, al considerar la promovente que derivado del artículo 6o. impugnado, en los centros especiales para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se prohíbe la existencia de espacios e instalaciones adecuadas para la promoción y desempeño de actividades de industria penitenciaria.

Por otra parte, plantea que la obligación contenida en el artículo 10o., párrafo segundo, impugnado, consistente en el pago de los sentenciados de su manutención con cargo a la percepción que obtengan como resultado del trabajo que desempeñen es inconstitucional, al ser una contribución prohibida por la Constitución Federal, así como resultar inequitativa.

Con el objeto de estudiar los conceptos de invalidez planteados por la accionante, es necesario referir, de manera previa, lo siguiente:

De conformidad con la propia Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados -cuyos numerales 6o. y 10o. se impugnan-, se observa que este ordenamiento tiene como finalidad organizar el sistema penitenciario en la República, de forma que la ley prevé que sus preceptos se aplicarán, en lo pertinente, a los internos federales sentenciados en toda la República y que se promoverá su adopción por parte de las entidades federativas, para lo cual, así como para la orientación de las tareas de prevención social de la delincuencia, el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas (artículos 1o. y 3o.).

Destaca también, que en su artículo 2o. establece, que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios de reinserción social del delincuente. Lo que, como veremos, con motivo de la reforma constitucional de dos mil ocho, constituye ahora el sistema penitenciario.

Ahora bien, la reforma que se impugna, como algunas otras, surge de la publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho en materia de seguridad pública, justicia penal y delincuencia organizada, mediante modificaciones y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI, XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre otras cosas, mediante esta reforma constitucional se realizó el cambio de denominación de *pena corporal* por *pena privativa de la libertad*; entendiéndose por ésta última, aquellas penas que despojan de la libertad ambulatoria al autor de un delito, consistente en la reclusión del condenado o sentenciado en un establecimiento especial y bajo un régimen determinado (artículo 18).

También dicha reforma estableció el sistema penitenciario -en sustitución del sistema penal-, el cual, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 18, se organizará sobre la base 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.

Así, se utiliza el término de "reinserción social" en lugar de la anteriormente llamada "readaptación social"; respecto de lo cual, en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados sobre las reformas, emitido el diez de diciembre de dos mil siete, los legisladores expresaron lo siguiente: "Se estima que la readaptación social es inadecuado para nombrar el momento en que el sentenciado termina su condena y se inserta nuevamente a su entorno social. Si tomamos como referente la esencia misma de la prisión como una institución total y excluyente, inferimos que no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en ella una readaptación social, una institución cuya característica principal es la exclusión no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad."

Al respecto, cabe precisar que, el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del dieciocho de junio de dos mil ocho, ordena que: "El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero, del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto"; habiendo vencido el plazo, el diecinueve de junio de dos mil once.

Por tanto, al disponer el artículo 18 que 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, el precepto supone un mandato del Constituyente para la orientación de la política penal y penitenciaria hacia dichos objetivos, a efecto de que el legislador y la administración adopten las necesarias medidas instrumentales.

Derivado de lo anterior, como ya adelantamos, se llevó a cabo la reforma a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de enero de dos mil doce, la cual, como se refirió en el Considerando Segundo, derivó de cuatro iniciativas elaboradas por diversos diputados del Congreso de la Unión, tal como se indica a continuación:

1. En sesión de once de marzo de dos mil ocho, un Diputado del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto a efecto de reformar el ordenamiento referido y establecer normas dirigidas a atender las necesidades de las mujeres sentenciadas en prisión y, en su caso, de los hijos que permanecen con ellas, proponiendo modificar el contenido de los artículos 6o., 10 y 11.

2. El diez de marzo de dos mil ocho, diversos diputados del Partido Acción Nacional, Partido Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, presentaron iniciativa de reforma a la misma ley, con la finalidad de estructurar mecanismos que impulsaran una correcta reinserción de los internos en la sociedad a través de la modificación al artículo 6o., párrafo noveno, adicionándole un décimo y un onceavo párrafos, así como al artículo 10o., párrafo tercero.

Adujeron que los centros penitenciarios podrían ser habilitados para desarrollar una sólida industria penitenciaria que auxilie la sustentabilidad de los centros, la economía nacional y una mejor reinserción de los internos a la sociedad.

Se manifestaron a favor de la necesidad de tener trabajos y garantizar la existencia de un salario digno con el cual se pueda responder a los rubros en los que se distribuirá el ingreso, es decir, a la manutención del interno, la reparación del daño, el soporte de dependientes económicos y el fondo de ahorro.

Así pues, proponen la idea de contar con industrias que puedan emplear al mayor número de personas, en un espacio suficiente, pero reducido, que no requiera de grandes adaptaciones físicas, y bajo condiciones respetuosas de los derechos humanos de los internos.

3. El dos de marzo de dos mil diez, diputados del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo presentaron iniciativa de reforma al ordenamiento que nos ocupa a efecto de proponer la reforma a sus artículos 3o. y 6o. y dotar de los servicios necesarios en las prisiones para garantizar el desarrollo de las hijas e hijos de las madres que purgan alguna condena.

4. Por último, el siete de abril de dos mil diez, una diputada del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa de reforma al artículo 13 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados a fin de que en los centros penitenciarios se brindaran servicios ginecológicos integrales especializados.

De esta forma, las Comisiones Unidas de Seguridad Pública de Estudios Legislativos Primera; y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se pronunciaron respecto de las diversas Minutas de reforma a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, enviadas por la Cámara de Diputados y se aprobaron las reformas publicadas el diecinueve de enero de dos mil doce, de las que, como ya dijimos, ahora se impugnan las efectuadas a los artículos 6o., párrafo penúltimo y 10o., párrafo segundo.

SEXTO.- Indicado lo anterior, se analizarán primero los argumentos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativos al artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a través de los cuales aduce que la exclusión de los reclusos sentenciados por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad, al ejercicio de la industria penitenciaria, es contraria a la Constitución Federal al impedir a tales personas acceder al trabajo penitenciario y lograr una eficaz reinserción.

La porción normativa del artículo 6o. de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, cuya invalidez se demanda, se subraya a continuación:

ARTÍCULO 6o.- El tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél, esto último, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad

Para la mejor individualización del tratamiento y tomando en cuenta las condiciones de cada medio y las posibilidades presupuestales, se clasificará a los reos en instituciones especializadas, entre las que podrán figurar establecimientos de seguridad máxima, media y mínima, colonias y campamentos penales, hospitales psiquiátricos y para infecciosos e instituciones abiertas.

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2012)

El sitio en que se desarrolle la prisión preventiva será distinto del que se destine para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Las mujeres quedarán recluidas en lugares separados de los destinados a los hombres y tendrán la infraestructura, información y personal capacitado para el cuidado de sus hijas e hijos que permanezcan con ellas así como para el desarrollo pleno de sus actividades. Los menores infractores serán internados, en su caso, en instituciones diversas de las asignadas a los adultos.

(ADICIONADO, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2012)

En los centros de reclusión para mujeres, se brindarán la atención médica y servicios ginecológicos necesarios y, en su caso, la atención especializada durante el embarazo y posterior a éste.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

En materia de delincuencia organizada, la reclusión preventiva y la ejecución de penas se llevarán a cabo en los centros especiales, del Distrito Federal y de los Estados, de alta seguridad, de conformidad con los convenios respectivos para estos últimos. Lo anterior también podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en los siguientes casos:

I. Tratándose de inculpados respecto de los cuales se haya ejercitado la acción penal en términos del artículo 10, párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales;

II. Que el interno cometa conductas presuntamente delictivas en los centros penitenciarios, o que haya indicios de que acuerda o prepara nuevas conductas delictivas desde éstos;

III. Cuando algún interno esté en riesgo en su integridad personal o su vida por la eventual acción de otras personas;

IV. Cuando el interno pueda poner en riesgo a otras personas;

V. En aquellos casos en que la autoridad lo considere indispensable para la seguridad del interno o de terceros, y

VI. Cuando así lo determine el perfil clínico criminológico que le realice la autoridad penitenciaria.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de esta Ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

Para los efectos del párrafo anterior, serán autoridades competentes:

a) Durante el proceso, el juez de la causa, a solicitud del Ministerio Público, y

b) Durante la ejecución de la sentencia, el director del reclusorio, con ratificación posterior del consejo técnico interdisciplinario.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

El responsable del centro de reclusión deberá aplicar la restricción de comunicaciones en los términos en que haya sido ordenada o ratificada.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

Serán causas para la restricción de comunicaciones y la imposición de medidas de vigilancia especial:

I. Que el interno obstaculice el proceso penal en su contra o el desarrollo de investigaciones a cargo del Ministerio Público; cometa o intente cometer probables conductas delictivas, o exista riesgo fundado de que se evada de la acción de la justicia, o

II. Que el interno realice o intente realizar actos que pongan en peligro bienes relevantes como la vida, la seguridad de los centros especiales o la integridad de los internos, de las visitas, del personal penitenciario.

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2012)

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, D.O.F. 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2012)

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

Ahora bien, toda vez que la medida legislativa en cuestión se relaciona con el trabajo desempeñado por personas que han cometido algún delito, es preciso distinguir entre el trabajo que se lleva a cabo como sanción mediante una resolución y el trabajo penitenciario.

Por cuanto hace al trabajo desempeñado como sanción a través de una resolución, este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 155/2007, reiteró que el ejercicio de los derechos no es absoluto, sino que tiene límites, de este modo, se dijo que la libertad de trabajo inscrita en el artículo 5o. párrafo primero, de la Constitución Federal, autoriza que el ejercicio de la libertad de trabajo pueda vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero y por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ataquen derechos de la sociedad.

Al efecto se estableció, que se encuentra prohibido el trabajo forzoso pero que se permiten los trabajos forzados, entre los que se encuentran los trabajos personales y los trabajos a favor de la comunidad, los cuales deben estar vinculados necesariamente, a que deriven de la comisión de un delito y a que sean impuestos por autoridad judicial.

Por su parte se indicó, que el trabajo penitenciario, que es el que nos ocupa, responde a aquel realizado por las personas privadas de libertad, como uno de los medios existentes de reinserción social.

Es así que el trabajo penitenciario puede ser considerado como un deber y un derecho del interno que, de conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que más adelante retomaremos, no deberá tener carácter aflictivo.

En esa medida, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuestiona el contenido del párrafo penúltimo del artículo 6o. impugnado, al considerar que vulnera la posibilidad de los sentenciados por delitos correspondientes a la delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad a reinsertarse a la sociedad, en principio, se atenderá al significado de la reinserción social.

De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, por **reinsertar**, se entiende volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado, luego, en el caso, reinsertar se dirige a la idea de reubicar al preso en la sociedad civil, cuestión que, como lo reconoce la Norma Fundamental, no es posible sin una previa instrucción, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales y la atención de la salud, educación y el deporte.

En efecto, como ya precisamos, lo anterior encuentra fundamento en el artículo 18 de la Constitución Federal, que establece como bases sobre las cuales se organizará el sistema penitenciario, para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad: **el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y la salud.**

Este numeral dispone, en lo que importa a nuestro estudio:

ARTÍCULO 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 cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

(...)

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución

para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

(...)

(...)

(...)

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Asimismo, del propio artículo 6o. de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social, ya transcrito, se desprende que, derivado del mandato constitucional, se prevé que **el tratamiento de los internos será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reinserción del sujeto, para lo cual se deberán considerar las circunstancias personales, usos y costumbres del reo y, en su caso, la ubicación de su domicilio.**

También, respecto del trabajo penitenciario, el artículo 10o. del mismo ordenamiento, indica que se tomarán en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de los reclusos y, además, en el caso de las mujeres, el estado de gravidez.

Por cuanto hace a educación, salud y deporte, el citado artículo 6o., así como 9o. y 11 también de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social, establecen que, tratándose de la primera, se impartirá con carácter académico y, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, mientras que respecto de las otras, deberá contarse con un Comité Técnico Interdisciplinario integrado por un médico y a falta de éste por el Director del Centro de Salud de la localidad, además de tener instalaciones que permitan el desarrollo de actividades deportivas.

Asimismo, al ser el trabajo y la capacitación para el mismo, una de las bases sobre las cuales se prevé la organización del sistema penitenciario, y tratarse de un derecho-deber, es así que, se reglamenta tomando en consideración los principios de los artículos 5o. y 123 constitucionales, tales como la jornada máxima diurna de ocho horas y la nocturna de siete, la prohibición de condiciones insalubres y peligrosas, así como el trabajo nocturno industrial.

Por tanto, si el trabajo penitenciario se erige como uno de los cimientos sobre los que se construye el principio de reinserción social del sentenciado, en modo alguno, precisamente dada esta finalidad, podría sostenerse que excluya a los sancionados por delitos graves, como la delincuencia organizada, o a quienes requieran medidas especiales, puesto que, se insiste, se trata de un medio para la resocialización, que no tiene carácter afflictivo, sino que constituye un **derecho-deber** de los sentenciados, es decir, también para aquéllos.

Al efecto, hay que tener en cuenta, que el trabajo penitenciario, además de regirse por el marco establecido en el artículo 18 constitucional, también se regula, entre otros, por los artículos 2o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, 11, fracción III y XV, y 12, fracción VII, del Reglamento del Órgano de Prevención y Readaptación Social, que determinan las atribuciones y facultades de las autoridades penitenciarias para el cumplimiento del mandato constitucional en materia de trabajo penitenciario y capacitación para el mismo, así como 35, 40, 41, y 71 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social; numerales que establecen:

LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACION SOCIAL DE SENTENCIADOS

ARTÍCULO 2o.- El sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente

REGLAMENTO DEL ÓRGANO DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL

Artículo 11.- *El titular de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social tendrá las funciones siguientes:*

(...).

III. Promover la adopción de normas mínimas, sobre readaptación social de sentenciados, por parte de los gobiernos locales a fin de homologar el sistema penitenciario del país;

(...)

XV. Coordinar y promover, con los sectores que corresponda, la participación de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en programas de educación, formal y no formal, a todos los niveles, y de producción laboral, que coadyuven en el proceso de readaptación social y que permitan al interno obtener ingresos;

Artículo 12.- *El titular de la Coordinación General de Centros Federales, tendrá las siguientes funciones:*

VII. Vigilar que la aplicación de los programas de trabajo y producción de los talleres instalados en los centros federales, procuren una retribución económica, digna y suficiente para el interno;

REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL.

ARTÍCULO 35.- *Se aplicará el tratamiento que corresponda a cada interno de conformidad con su situación jurídica. El tratamiento se fundará en la estabilidad, evolución, desarrollo biopsicosocial sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación y se aplicará de la siguiente forma:*

I. A los internos procesados, se les aplicará un tratamiento que tendrá por objeto fomentar su buen comportamiento y su participación activa y constante en las actividades implementadas en el Centro Federal, y

II. A los internos sentenciados, se les aplicará un tratamiento de carácter progresivo y técnico que tenga como finalidad la evolución de su comportamiento hasta llegar a su readaptación social.

ARTÍCULO 40.- Las actividades laborales y la capacitación para el trabajo son actividades técnicas tendientes a que el interno:

I. Mejore sus aptitudes físicas y mentales;

II. Coadyuve a su sostenimiento personal y el de su familia;

III. Adquiera hábitos de disciplina;

IV. Garantice, en su caso, el pago de la reparación del daño, y

V. Se prepare adecuadamente para su reincorporación a la sociedad.

ARTÍCULO 41.- Las actividades laborales del interno se regirán por su estudio clínico-criminológico o de personalidad, su clasificación, aptitudes, conocimientos, intereses, habilidades y la respuesta al tratamiento asignado, de acuerdo con las posibilidades institucionales, y se realizarán en los talleres y horarios señalados en el Manual correspondiente.

ARTÍCULO 71.- Todo interno podrá obtener, de manera personal e intransferible, estímulos en su beneficio, atendiendo a su desarrollo en el Centro Federal, debiendo acreditar ante el Consejo buena conducta, así como su participación en actividades laborales, educativas, auxiliares y de apoyo, por un período no menor de seis meses.

Los estímulos serán otorgados o suspendidos con apego al Reglamento y a los criterios generales señalados en el Manual respectivo, registrándose los mismos en el expediente único de cada interno.

Como se advierte, los artículos transcritos prevén diversas directrices referentes al tratamiento de reinserción de los reclusos, a partir del trabajo penitenciario, de acuerdo con las necesidades que exija su peligrosidad y las características propias de los delitos cometidos.

También debemos tomar en consideración, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en mil novecientos cincuenta y siete, en cuanto determinan que el tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad, debe tener por objeto, en la medida que la duración de la condena lo permita, inculcar en los internos, la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, crear en ellos la aptitud para hacerlo, así como el fomento del respeto de sí mismos y el desarrollo del sentido de responsabilidad.

Para lograr este fin, las mismas Reglas establecen, que se deberá recurrir, en particular: (i) a la asistencia religiosa, en los países en que fuere posible; (ii) a la instrucción, a la orientación y la formación profesionales; (iii) a los métodos de asistencia social individual; (iv) al asesoramiento relativo al empleo y, (v) al desarrollo físico y a la educación del carácter moral, de acuerdo con las necesidades individuales de cada recluso. **Debiendo tener en cuenta su pasado social y criminal, su capacidad y aptitudes físicas y mentales, sus disposiciones personales, la duración de su condena y las perspectivas después de su liberación.**

De este modo, también resulta importante lo que establecen dichas Reglas mínimas, en sus artículos 8o., 56, 63.1, 67, 68 y 69 respecto de la separación de los reclusos:

Separación de categorías

8. Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado; b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena; c) Las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por infracción penal; d) Los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos.

Principios rectores

56. Los principios que se enumeran a continuación tienen por objeto definir el espíritu conforme al cual deben administrarse los sistemas penitenciarios y los objetivos hacia los cuales deben tender, conforme a la declaración hecha en la observación preliminar 1 del presente texto.

(...).

63. 1) Estos principios exigen la individualización del tratamiento que, a su vez, requiere un sistema flexible de clasificación en grupos de los reclusos. Por lo tanto, conviene que los grupos sean distribuidos en establecimientos distintos donde cada grupo pueda recibir el tratamiento necesario. 2) Dichos establecimientos no deben adoptar las mismas medidas de seguridad con respecto a todos los grupos. Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a la que sea necesaria para cada uno de los diferentes grupos. Los establecimientos abiertos en los cuales no existen medios de seguridad física contra la evasión, y en los que se confía en la autodisciplina de los reclusos, proporcionan por este mismo hecho a reclusos cuidadosamente elegidos las condiciones más favorables para su readaptación. 3) Es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible. 4) Por el contrario, no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.

67. Los fines de la clasificación deberán ser: a) Separar a los reclusos que, por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían una influencia nociva sobre los compañeros de detención; b) Repartir a los reclusos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social.

68. Se dispondrá, en cuanto fuere posible, de establecimientos separados o de secciones separadas dentro de los establecimientos para los distintos grupos de reclusos.

69. Tan pronto como ingrese en un establecimiento un condenado a una pena o medida de cierta duración, y después de un estudio de su personalidad, se establecerá un programa de tratamiento individual, teniendo en cuenta los datos obtenidos sobre sus necesidades individuales, su capacidad y sus inclinaciones.

Como se observa, se acude a la clasificación de las personas privadas de la libertad, a efecto de otorgar un trato adecuado según sus necesidades, salvaguardar su integridad y la de los demás y facilitar su reinserción a la sociedad.

Sumado a ello, el numeral XIX de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, indica que las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna, pero sin que tal separación pueda ser usada para justificar la discriminación, la imposición de torturas, tratos o penas crueles, etcétera.

De conformidad con lo anterior y como lo mandata el texto fundamental, el artículo 6o. de la Ley que Establece las Nomas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, establece que la reclusión preventiva y la ejecución de penas por delitos de delincuencia organizada, se llevarán a cabo en los centros especiales, del Distrito Federal y de los Estados, de alta seguridad, de conformidad con los convenios respectivos para estos últimos, y que lo anterior, también podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en los siguientes casos: (i) tratándose de inculpados respecto de los cuales se haya ejercitado la acción penal en términos del artículo 10o., párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales; (ii) que el interno cometa conductas presuntamente delictivas en los centros penitenciarios, o que haya indicios de que acuerda o prepara nuevas conductas delictivas desde éstos; (iii) cuando algún interno esté en riesgo en su integridad personal o su vida por la eventual acción de otras personas; (iv) cuando el interno pueda poner en riesgo a otras personas; (v) en aquellos casos en que la autoridad lo considere indispensable para la seguridad del interno o de terceros, y (vi) cuando así lo determine el perfil clínico criminológico que le realice la autoridad penitenciaria.

Así pues, puede afirmarse que, en términos de lo expuesto por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la normatividad secundaria interna del país y por diversos ordenamientos internacionales, existe la posibilidad de asistir a los sentenciados considerados como de alta peligrosidad en establecimientos especiales a fin de atender de forma eficaz sus necesidades de reinserción y garantizar su seguridad y la de los demás, razón por la cual las medidas son distintas a las aplicadas en los centros penitenciarios que albergan personas que no son considerados como de alta peligrosidad.

Sobre la delincuencia organizada, además del artículo 18, se encuentra regulada en términos generales por los artículos 16, 19, 20, 22 y 73 de la Constitución Federal, previéndose así un régimen especial para este tipo de casos:

ARTÍCULO 16.- (...)

(...)

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

(...).

ARTÍCULO 19.- (...)

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

(...)

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

(...)

ARTÍCULO 20.- *El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.*

(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

(...)

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

(...)

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

(...)

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

(...).

ARTÍCULO 22.- *Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal,

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

(...).

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Derivado de estos preceptos constitucionales, existe además en el sistema jurídico mexicano, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada (artículo 1o.).

Así, la mencionada Ley, prevé que los sentenciados por esos delitos, no podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios, que se crearán centros especiales, les serán restringidas las comunicaciones y les impondrán medidas de vigilancia especial. Asimismo se establece que, respecto de ellos, existen restricciones referentes a la reducción de la pena, pues, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos último y penúltimo del artículo 18 constitucional, no tienen derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional (artículos 43, 44 y 45).

Lo anterior es coincidente con lo previsto por el citado artículo 18, párrafo noveno, de la Constitución Federal, por cuanto indica que, tanto para la reclusión preventiva como para la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinarán centros especiales, a efecto de contar con las medidas de seguridad e instalaciones necesarias para la protección de la integridad de los propios sentenciados y la disminución de riesgos de fuga.

Es importante tener presente que, además de la normatividad interna, existen diferentes instrumentos internacionales que se refieren al tipo de delitos que nos ocupan, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), complementada con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Bajo este contexto normativo, puede afirmarse, que existen razones para proporcionar un tratamiento especial a las personas privadas de su libertad por delitos de delincuencia organizada y de alta peligrosidad, que responda a las necesidades de seguridad, no obstante, como ya señalamos, ello no debe ser interpretado en el sentido de que en dichos centros penitenciarios no deba haber actividades de reinserción social (trabajo, educación, deporte, servicios de salud, etcétera), pues, los derechos de las personas privadas de la libertad subsisten y están limitados sólo en atención a la pena que purgan.

Las autoridades responsables, deben tener presente, que a las personas privadas de libertad les corresponde el goce de todos los derechos fundamentales, así como el cumplimiento de sus obligaciones, con excepción de aquellos derechos que deban ser limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria.

Lo dicho es aún más relevante, en tanto que las personas privadas de libertad se encuentran bajo una clase especial de relación jurídica, en la cual el Estado, dentro del contexto del principio de eficacia de los derechos fundamentales, tiene la obligación de cumplir determinados deberes positivos, cuyos propósitos son, entre otros:

- Otorgar a los presos el goce efectivo de aquella parte de los derechos humanos, fundamentales y no fundamentales, que no esté limitada por causa de la privación de libertad.
- Ofrecer a los reclusos las condiciones necesarias para lograr su efectiva reinserción a la sociedad.

Lo que, necesariamente, deberá llevarse a cabo mediante el respeto a la dignidad humana y, por ende, a los propósitos constitucionales de reinserción social, asimismo, al hablar de la importancia del trabajo penitenciario y de las actividades de reinserción social, será menester tener presente el objetivo reeducador que por mandato constitucional debe tener la imposición de la pena.

Lo anterior, como se desprende de los siguientes instrumentos internacionales:

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 23.1. *Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*

(...).

ARTÍCULO 26.1. *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

(...).

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 5.6.- *Derecho a la integridad personal*

(...)

6. *Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.*

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

ARTÍCULO 10.- *Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*

(...)

3. *El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.*

PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

PRINCIPIO 8.- *Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.*

REGLAS MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS ADOPTADAS POR EL PRIMER CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE CELEBRADO EN GINEBRA EN 1955.

58. *El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.*

59. *Para lograr este propósito, el régimen penitenciario debe emplear, tratando de aplicarlos conforme a las necesidades del tratamiento individual de los delincuentes, todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de que puede disponer.*

62. Los servicios médicos del establecimiento se esforzarán por descubrir y deberán tratar todas las deficiencias o enfermedades físicas o mentales que constituyen un obstáculo para la readaptación del recluso. Para lograr este fin deberá aplicarse cualquier tratamiento médico, quirúrgico y psiquiátrico que se juzgue necesario.

63. 1) Estos principios exigen la individualización del tratamiento que, a su vez, requiere un sistema flexible de clasificación en grupos de los reclusos. Por lo tanto, conviene que los grupos sean distribuidos en establecimientos distintos donde cada grupo pueda recibir el tratamiento necesario. 2) Dichos establecimientos no deben adoptar las mismas medidas de seguridad con respecto a todos los grupos. Convendrá establecer diversos grados de seguridad conforme a la que sea necesaria para cada uno de los diferentes grupos. Los establecimientos abiertos en los cuales no existen medios de seguridad física contra la evasión, y en los que se confía en la autodisciplina de los reclusos, proporcionan por este mismo hecho a reclusos cuidadosamente elegidos las condiciones más favorables para su readaptación. 3) Es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible. 4) Por el contrario, no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.

(...)

65. El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.

66. 1) Para lograr este fin, se deberá recurrir, en particular, a la asistencia religiosa, en los países en que esto sea posible, a la instrucción, a la orientación y la formación profesionales, a los métodos de asistencia social individual, al asesoramiento relativo al empleo, al desarrollo físico y a la educación del carácter moral, en conformidad con las necesidades individuales de cada recluso. Se deberá tener en cuenta su pasado social y criminal, su capacidad y aptitud físicas y mentales, sus disposiciones personales, la duración de su condena y las perspectivas después de su liberación. 2) Respecto de cada recluso condenado a una pena o medida de cierta duración que ingrese en el establecimiento, se remitirá al director cuanto antes un informe completo relativo a los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Acompañará a este informe el de un médico, a ser posible especializado en psiquiatría, sobre el estado físico y mental del recluso. 3) Los informes y demás documentos pertinentes formarán un expediente individual. Estos expedientes se tendrán al día y se clasificarán de manera que el responsable pueda consultarlos siempre que sea necesario.

67. Los fines de la clasificación deberán ser: a) Separar a los reclusos que, por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían una influencia nociva sobre los compañeros de detención; b) Repartir a los reclusos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social.

(...).

69. Tan pronto como ingrese en un establecimiento un condenado a una pena o medida de cierta duración, y después de un estudio de su personalidad, se establecerá un programa de tratamiento individual, teniendo en cuenta los datos obtenidos sobre sus necesidades individuales, su capacidad y sus inclinaciones.

70. En cada establecimiento se instituirá un sistema de privilegios adaptado a los diferentes grupos de reclusos y a los diferentes métodos de tratamiento, a fin de alentar la buena conducta, desarrollar el sentido de responsabilidad y promover el interés y la cooperación de los reclusos en lo que atañe su tratamiento

CONVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN CONTRA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Artículo 11. Proceso, fallo y sanciones.

1. Cada Estado Parte penalizará la comisión de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención con sanciones que tengan en cuenta la gravedad de esos delitos.

2. Cada Estado Parte velará porque se ejerzan cualesquiera facultades legales discrecionales de que disponga conforme a su derecho interno en relación con el enjuiciamiento de personas por los delitos comprendidos en la presente Convención a fin de dar máxima eficacia a las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley respecto de esos delitos, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de prevenir su comisión.

3. Cuando se trate de delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención, cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su derecho interno y tomando debidamente en consideración los derechos de la defensa, con miras a procurar que al imponer condiciones en relación con la decisión de conceder la libertad en espera de juicio o la apelación se tenga presente la necesidad de garantizar la comparecencia del acusado en todo procedimiento penal ulterior.

REGLAS MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

21.1. El recluso que no se ocupe de un trabajo al aire libre deberá disponer, si el tiempo lo permite, de una hora al día por lo menos de ejercicio físico adecuado al aire libre. 2) Los reclusos jóvenes y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el período reservado al ejercicio una educación física y recreativa. Para ello, se pondrá a su disposición el terreno, las instalaciones y el equipo necesario.

65. El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.

PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN LAS AMÉRICAS

Principio XIV

Trabajo

Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán aplicar a los niños y niñas privados de libertad todas las normas nacionales e internacionales de protección vigentes en materia de trabajo infantil, a fin de evitar, particularmente, la explotación laboral y garantizar el interés superior de la niñez.

Los Estados Miembros promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional; y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de la empresa privada.

Si se toma en cuenta lo anterior y en tanto el tratamiento penitenciario, dirigido a la reinserción social, es un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican de forma planificada con los propósitos de rehabilitar a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión, para así, permitir su regreso a la sociedad, entonces, es posible afirmar que, no obstante que las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios de máxima seguridad deben estar sujetas a ciertas medidas específicas que garanticen su seguridad y la de los demás, por cuestiones propias al tipo de delitos y a su peligrosidad, también deben gozar de actividades dirigidas a su reinserción social, entre ellas, el trabajo penitenciario.

En esa medida, si bien, los párrafos último y penúltimo del artículo 18 constitucional y 43, 44 y 45 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, disponen que los presos por delitos de delincuencia organizada no tienen derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, ello no debe entenderse en el sentido de que no habrá remozamiento ni adaptación en los centros de custodia donde se encuentren estos internos y aquellos que requieran medidas especiales de seguridad.

Ahora, la limitación que prevé el artículo 6o., penúltimo párrafo, impugnado, constituye una restricción respecto de la **industria penitenciaria**, la cual es sólo un modo de ejercer el trabajo penitenciario como medio de reinserción social, pero de modo alguno impide se lleven a cabo actividades laborales, entre otras, dirigidas al logro de la reinserción social, como lo afirma la accionante.

Al efecto, es ilustrativo, lo que manifestó la Secretaría de Seguridad Pública, según el informe rendido con fecha seis de septiembre de dos mil doce (fojas quinientos tres a quinientos doce del expediente), en el sentido de que el empleo que existe en el sistema penitenciario federal posee dos modalidades: a) Los trabajos o servicios que se realizan en beneficio de la población interna y del centro de reclusión, como la distribución de alimentos en el comedor, la participación en la elaboración de pan y tortillas, el mantenimiento de áreas verdes y trabajos sencillos de mantenimiento y, b) el empleo con incentivo económico, que implica y requiere mayores responsabilidades, al que las personas pueden acceder de acuerdo con los avances y los logros de metas de su programa de tratamiento, esta modalidad incluye actividades como carpintería, elaboración de hamacas, crianza de animales de traspatio, acuacultura, cultivo de productos agrícolas y hortalizas, elaboración de artesanías, técnicos de audio, industrialización de alimentos y corte y confección industrial.

La industria penitenciaria se encuentra comprendida en la segunda de las modalidades, siendo, conforme lo indica la citada Secretaría, un mecanismo mediante el cual se busca consolidar diversas actividades productivas e industriales, con la participación de empresas privadas, en los centros penitenciarios federales, a efecto de generar oportunidades de empleo para las personas en reclusión, coadyuvar con la capacitación para el trabajo y desarrollar sus actividades laborales, de modo que adquieran medios para reparar el daño, contribuir a la manutención de sus familias y crear un fondo de ahorro.

La Secretaría de Seguridad Pública manifestó también que el modo en que opera el trabajo penitenciario y la industria penitenciaria en México, se centra en el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Federal que, como se dijo, establece como ejes rectores el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Asimismo, esa dependencia refiere que es indispensable la colaboración de otras de la administración pública, empresas y organizaciones de la sociedad civil para dotar de eficacia la industria penitenciaria en los centros federales de readaptación social a través de convenios de colaboración.

Indica además que, de acuerdo con el artículo 26 del referido Reglamento, los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO), se dividen en seguridad máxima y seguridad media para el ingreso o permanencia de los internos, para lo cual deben tomarse en cuenta las características de los sentenciados. Así como que, en los centros de máxima seguridad, existen actividades laborales y capacitación para el trabajo a efecto de que los internos mejoren sus aptitudes físicas y mentales, bajo los programas referidos a continuación:

Centro penitenciario	Programa
CEFERESO 1	ASUME Actividades lúdicas Taller de poesía Taller de la lectura al saber Taller de Dibujo y pintura Biblioteca

CEFERESO 2	MEVyT Taller de la lectura al saber Taller de ortografía Ventana al mundo Taller de pintura Taller de teatro Intervención cognitivo-conductual para internos con conductas agresivas ASUME Elaboración de amortiguador y trenzado de cable Activación física
CEFERESO 3	Taller la biblioteca para analfabeta Taller de literatura Taller de pintura y dibujo Transformadora de desechos plásticos Costura Computación Carpintería CECATI Electricidad
CEFERESO 4	MEVyT Taller círculos de lectura Taller de Dibujo y pintura Taller de artes plásticas Taller los siete hábitos altamente efectivos Computación Inglés Contabilidad Taller de fabricación de lija pies Activación física
CEFERESO 8	ASUME Taller los siete hábitos altamente efectivos Tratamiento ambulatorio contra adicciones (modelo oceánica) Activación física

Con base en todo lo expuesto, resulta infundado lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que los sentenciados por delitos de delincuencia organizada no podrán acceder a una reinserción social al privarlos de la posibilidad de acceder al **trabajo penitenciario**, ya que, lo que el artículo impugnado dispone, es que en los establecimientos que los alberguen, no se llevará a cabo **la industria penitenciaria**, esto es, no excluye el acceso de tales reclusos al trabajo penitenciario, como base de la reinserción social prevista en el artículo 18 constitucional, lo que restringe es la existencia de la **industria penitenciaria** en los centros penitenciarios de máxima seguridad.

En tal sentido, la exclusión de la industria penitenciaria en los centros penitenciarios que alberguen a presos por delitos de delincuencia organizada, no vulnera el contenido de la Constitución Federal, pues, como ya señalamos, el establecimiento de centros especiales para la reclusión preventiva y ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, obedece a la peligrosidad de los internos, por lo que la ejecución de medidas distintas para los sentenciados por delitos de delincuencia organizada o aquellos que así lo requieran, está permitida por la propia Constitución.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

SÉPTIMO.- En seguida se analizarán los argumentos planteados por el promovente respecto del artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la contribución que se cobrará a los sentenciados que opten por desempeñar un trabajo, es contraria al contenido de la Constitución Federal por cuanto vulnera: (i) el principio de equidad tributaria, al excluir del pago de la contribución a quienes no trabajen, así como (ii) la prohibición del cobro de contribuciones o gabelas en las cárceles prevista en el artículo 19 constitucional.

Es pertinente transcribir nuevamente el párrafo segundo del artículo 10o. impugnado:

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.

Como se observa, el párrafo transcrito establece el destino del producto del trabajo penitenciario desempeñado, tal como se indica a continuación:

- a) Se establece el pago de los internos de su sostenimiento en el centro penitenciario a partir del descuento de una "proporción adecuada" a su salario, que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento.
- b) Se dispone que del **resto** del producto del trabajo se descontará:
 - Un treinta por ciento para el pago de la reparación del daño;
 - Un treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo;
 - Un treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros y,
 - Un diez por ciento para los gastos menores del reo.

Asimismo, el precepto aclara que: en caso de que no hubiese condena a reparación del daño, éste ya hubiera sido cubierto, o que los dependientes del reo no necesiten la ayuda respectiva, se aplicarían por partes iguales a los fines señalados, con excepción del referente a los gastos menores del reo.

Como se indicó en el considerando anterior, con la reforma penitenciaria de dos mil ocho, se cambió el concepto de readaptación social a reinserción social, mediante la cual se asume que el sujeto que comete un acto delictivo se aparta de la sociedad debido a que no se encuentra integrado a ella como quien sí cumple la norma.

A diferencia de la readaptación social, la figura de la reinserción reconoce que la delincuencia es un problema social y no individual,³ de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino reinsertar, regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de medios como el trabajo, que en este sentido funge como herramienta y motor de transformación tanto del entorno como del hombre privado de su libertad.

La prisión se asume entonces como una estructura de intercambio con el entorno, en que el trabajo representa una herramienta que otorga mayores posibilidades de reingreso a la sociedad, sin embargo, la relación trabajo-prisión, se encuentra condicionada por diversos factores, entre los que destacan, el incremento constante de la población penitenciaria, los intereses del reo, la insuficiencia de oferta laboral dentro de las prisiones, entre otras que deben ser tratadas cuidadosamente a efecto de no infringir los derechos de los internos.

Al efecto, conviene citar el contenido de los artículos 1o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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.

Art. 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. (...)

De la lectura de estos preceptos, así como del artículo 18 constitucional transcrito con anterioridad, se desprende que el trabajo penitenciario, que debe ser visto como un deber-derecho y no como una actividad forzosa, ha de tener como principio la reinserción social, erigida a su vez sobre la observancia y respeto al principio de dignidad humana al ser éste, condición y base de los demás derechos.

El principio de dignidad humana contenido en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, funge como una herramienta fundamental que contribuye a la hermenéutica constitucional, cuya importancia radica en que define la condición del ser humano en cuanto a entidad ontológica y jurídica, que se caracteriza por entrever condiciones que le son inherentes, de forma que aquello que comporta la categoría de persona humana, delimita lo que ha de entenderse por dignidad humana.

³ Ya no se ve al infractor como un enfermo que necesita sanar. CUNJAMA, Emilio, ORDAZ, David y CISNEROS, José (coordinadores), *Prisión, reinserción social y criminalidad. Reflexiones sobre la situación carcelaria y la violencia social en México*, Alemania, Verlag-Editorial Académica Española, 2012, pp. 20-21.

A partir de lo anterior, se reconocen cuestiones como la superioridad de la persona frente a las cosas, la paridad entre las personas, el reconocimiento de la individualidad, su libertad y autodeterminación, la garantía de su existencia material mínima, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones, entre otras, siendo éste el fundamento conceptual de la dignidad.

Dado que se habla de la condición humana, la dignidad humana resulta fundamento de cualquier construcción jurídica y social, es por ello que en la interpretación constitucional el parámetro constante y clave es la justificación y solución del conflicto jurídico, teniendo en cuenta, en todo momento, el principio de la dignidad humana, como base que edifica la entidad del sistema jurídico y orienta su formación, comprensión y ejecución.⁴

El principio de dignidad humana es una idea base de la actual comunidad internacional cuya reflexión se impulsó a partir de la segunda guerra mundial, siendo su alcance decisivo para el derecho, de modo que la referencia a la dignidad humana aparece como una garantía de objetividad que se encuentra presente en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de 1948 (preámbulo y artículo 1); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo y artículo 10.1); Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (preámbulo) así como en la Declaración y Programa de Acción de Viena, que afirma que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad humana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado reconociendo ese carácter edificador, base y condición de todos los demás derechos, como se observa en la tesis P. LXV/2009 cuyo rubro y contenido son los siguientes:

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad. (Tesis: P. LXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo: XXX, diciembre 2009, p. 8)

De este modo, el principio de dignidad humana nos otorga la posibilidad de proteger derechos como el mínimo vital, al cual deben tener acceso todas las personas, incluyendo, por supuesto, a quienes se encuentran reclusos en centros penitenciarios.

Derechos como el mínimo vital, influyen en la reinserción social del sentenciado, por lo que su protección deviene en una condicionante esencial para su eficacia que, como lo indica el segundo párrafo del artículo 18 constitucional, se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte.

De conformidad con lo anterior, el artículo 10, párrafo segundo impugnado, debe ser analizado cuidadosamente en cuanto a las razones que motivan su existencia, a efecto de garantizar que no se infrinjan los derechos protegidos por la Constitución en términos de lo dispuesto por su artículo 1o., tomando en consideración la referencia que éste hace en su párrafo segundo al principio pro persona, a efecto de acudir a la norma más protectora y arribar a un pronunciamiento que tome en cuenta una interpretación de mayor alcance.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-521 de 1998, C-239 de 1997 y T-309 de 1995 (LONDOÑO AYALA, César Augusto, *Bloque de Constitucionalidad, Colombia*, Ediciones Nueva Jurídica, 2010, p. 90)

En términos de lo expuesto, se analizan en primer lugar, los argumentos de la accionante, referentes a que el cobro que prevé el artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, vulnera el principio de equidad tributaria, al excluir del pago de la contribución a los reclusos que no trabajen.

A efecto de determinar la naturaleza del descuento establecido en el precepto impugnado, es preciso citar el contenido del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público:

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Como se observa, el artículo 31, fracción IV transcrito, consagra el principio de gasto público, que se encuentra referido al destino y fin de este mismo, pero no a su uso, que en el caso correspondería al sostenimiento del reo en el centro penitenciario. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis siguiente:

GASTO PÚBLICO. ALCANCE DEL PRINCIPIO RELATIVO. Desde el punto de vista constitucional, el principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está referido al destino o fin del gasto público, pero no a su uso, ya que de aceptarse esto último, en sede constitucional tendría que analizarse no solamente si en la ley de la materia se establece la satisfacción de necesidades sociales o colectivas, o de las atribuciones del Estado, sino también el uso, ejercicio o programación del gasto, alcance que no tiene dicho principio constitucional. (Tesis 1ª. CXLIX/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 225.)

Del contenido del párrafo segundo del artículo 10o. impugnado, se desprende que los descuentos al salario que perciban los presos, no tienen como finalidad integrarse al gasto público del Estado, como ocurre con las contribuciones, sino que se encuentran destinados a cubrir ciertos gastos determinados (sostenimiento del reo, reparación del daño, sostenimiento de dependientes económicos, fondo de ahorros y gastos menores del reo), **por lo que su naturaleza no es tributaria**, como lo estima la accionante, **razón por la cual tampoco podrían aplicar sus principios, entre ellos el de equidad** como lo pretende.

Por cuanto hace a lo que argumenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que la norma impugnada vulnera el artículo 19 constitucional, al establecer una contribución o gabela, si bien se estima que con el vocablo "gabelas", a quienes se dirige la prohibición expresa por la Norma Fundamental, es a los servidores públicos que trabajan en las cárceles, prohibiéndoles maltratar, molestar, cobrar pagos y contribuciones a los internos, además de prohibición para el Estado de cobrar tributos, impuestos o contribuciones, por lo que, el descuento que se impugna no correspondería propiamente a ese concepto, lo cierto es que su cobro para sostenimiento del reo se asemeja mucho al de una gabela.

En efecto, aun cuando el cobro en cuestión no tenga como finalidad integrarse al gasto público del Estado, ni se trate de un pago que atienda propiamente a intereses de los servidores públicos de las prisiones, lo cierto es que, en tanto tiene como destino el "pago de la manutención" del reo, sí se asemeja a una gabela y su cobro sí afecta diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -incluyendo al mismo artículo 19-, en cuanto, a través del cobro impugnado, se vulneran aspectos tales como el patrimonio del sentenciado, su efectiva reinserción social, su derecho al mínimo vital, el principio de igualdad y, por ende, la dignidad humana de quienes se encuentran purgando una pena.

Con base en lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia considera necesario examinar el planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero desde la perspectiva de la situación que genera la norma impugnada en cuanto obliga a los internos a pagar su "sostenimiento" con el producto del trabajo penitenciario, puesto que incide, sin duda, en ciertos principios y derechos protegidos por la Constitución Federal, tales como la libertad de trabajo, el derecho al mínimo vital, el principio de igualdad (en tanto la norma impugnada permite la existencia de condiciones diferentes injustificadas entre los internos) y, en esa medida, el principio de dignidad humana.

En términos de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación posee facultades para suplir la deficiencia de la demanda, aun ante la ausencia de planteamientos determinados. Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2006 siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS. Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad. (Tesis P./J. 96/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1157).

Para efectuar este examen, es necesario atender al contenido del artículo 17, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los artículos 71 a 76 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos cincuenta y cinco y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de treinta y uno de julio de mil novecientos cincuenta y siete y 2076 (LXII) de trece de mayo de mil novecientos setenta y siete en tanto indican lo siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

(...)

(...)

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

LAS REGLAS MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

71. 1) El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo. 2) Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico. 3) Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo. 4) En la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación. 5) Se dará formación profesional en algún oficio útil

a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes. 6) Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán escoger la clase de trabajo que deseen realizar.

72. 1) La organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre. 2) Sin embargo, el interés de los reclusos y de su formación profesional no deberán quedar subordinados al deseo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria.

73. 1) Las industrias y granjas penitenciarias deberán preferentemente ser dirigidas por la administración y no por contratistas privados. 2) Los reclusos que se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias del gobierno, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso.

74. 1) En los establecimientos penitenciarios se tomarán las mismas precauciones prescritas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres. 2) Se tomarán disposiciones para indemnizar a los reclusos por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres.

75. 1) La ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres. 2) Las horas así fijadas deberán dejar un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la readaptación del recluso.

76. 1) El trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de una manera equitativa. 2) El reglamento permitirá a los reclusos que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia. 3) El reglamento deberá igualmente prever que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad.

Como se aprecia, la regla 76 transcrita, determina que el trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de una manera equitativa y que se permitirá a los reclusos que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración, (i) para adquirir objetos destinados a su uso personal, (ii) otra para enviar otra parte a su familia, (iii) además de la reserva de una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad.

Por su parte, la Constitución Federal, en los preceptos transcritos refiere que las leyes asegurarán la reparación del daño.

En esa medida, encontramos cierta correspondencia entre el destino de los descuentos indicados por el artículo impugnado y las normas anteriormente citadas, en tanto determinan aportaciones relativas a la reparación del daño, al fondo de ahorros que será entregado al recluso al ser puesto en libertad, al dinero destinado a la adquisición de objetos para uso personal del reo y al sostenimiento de sus dependientes económicos.

Sin embargo, no existe correspondencia por cuanto hace al descuento dirigido al **sostenimiento** del reo, además de que no se establece el tipo de gastos que deberán costearse por ese concepto y, mucho menos, el porcentaje que deba ser descontado en razón del mismo, aun cuando la norma prevé, que el monto deberá ser determinado en razón de una "proporción adecuada" a la remuneración.

No es óbice lo que adujo respecto de este tema, la Cámara de Senadores al rendir su informe, en el sentido de que el sostenimiento de los sentenciados en los reclusorios con cargo a la percepción que tengan como resultado del trabajo, tiene como finalidad satisfacer sus necesidades básicas; lo que podría pensarse, se refiere a aquellas necesidades inherentes a alimentos, higiene, salud, educación, trabajo y demás gastos

generados por el mantenimiento y alojamiento del interno en los centros penitenciarios, ya que, aun cuando se entendiera de esa manera, ello tampoco podría considerarse constitucional, en tanto que dentro de las obligaciones que el Estado debe cumplir respecto de los presos, se encuentra la de proporcionarles los medios y condiciones materiales que les permitan llevar una vida digna.

Las autoridades penitenciarias están obligadas a proveer -para todos los reclusos sin discriminación alguna- servicios públicos permanentes y adecuados, atención médica oportuna e idónea, condiciones de esparcimiento, trabajo, educación y estudio decorosas, y alimentación suficiente y balanceada, siendo por tanto éstos, componentes del **mínimo vital** de las personas privadas de libertad.

De ese mínimo, de manera general, forma parte también la dotación de vestuario y de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos y deportivos, sin que pudiera aceptarse como válido, el que las autoridades correspondientes alegaran la insuficiencia de recursos como un impedimento para satisfacer incluso de manera esencial el otorgamiento de ese mínimo vital, pues, en todo caso persiste la obligación de asegurar el disfrute de los derechos dentro de las circunstancias existentes, como lo mandata el artículo 1o. constitucional.

Al efecto, como se indicó en el considerando anterior, una de las cuestiones que debe ser tomada en cuenta, radica en la situación especial de los reclusos, que como ya dijimos, exige el derecho al mínimo vital, materializado en el suministro de la dotación personal.

Lo que, además, coincide con lo estipulado en los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos:

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ARTÍCULO 11. 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. (...)

ARTÍCULO 12. 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

(...)

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

5. Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas.

CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN

Principio 3. No se restringirá o menoscabará ninguno de los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisiones reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres so pretexto de que el presente Conjunto de principios no reconoce esos derechos o los reconoce en menor grado.

Luego, al estar a cargo del Estado la satisfacción de las necesidades inherentes a ese mínimo vital en las prisiones, no puede admitirse, ni tampoco queda claro cuál es el tipo de gastos que deberán ser costeados con el descuento dirigido al “sostenimiento” del reo, lo que supone además una afectación a la propiedad, en tanto se priva a los reclusos de un porcentaje de su remuneración mediante una retención indeterminada, pues, su monto real se desconoce.

Como se ha señalado, ante todo se debe salvaguardar la dignidad personal y, en ese sentido, se exige al Estado velar por el logro efectivo e integral de los derechos humanos, así como por el cumplimiento de ciertos requisitos que hagan posible el propósito de reinserción que se persigue.

De esta forma, resulta evidente que, salvo algunas excepciones establecidas por la propia Constitución, las personas privadas de libertad, deben seguir gozando de sus derechos y que el trabajo penitenciario (deber-derecho del reo) funge como un medio de reinserción social cuya regulación debe respetar los derechos establecidos por la norma fundamental.

En ese sentido, no hay que perder de vista que el trabajo penitenciario **debe ser remunerado** de manera equitativa, tal y como lo establece el artículo 76.1) de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, además de estar dirigido a lograr la reinserción de los presos en la sociedad, aunque hoy día es un hecho que no todos los reclusos tienen la posibilidad de acceder al trabajo penitenciario por diversos factores, aunado a que, como se indicó en el considerando anterior, no todo el trabajo penitenciario está siendo remunerado.

Asimismo, como se desprende de los artículos 58 y 59 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en relación con el artículo 18 constitucional, el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad obedecen a la necesidad de proteger a la sociedad contra el crimen, por lo cual las actividades como el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y salud se dirigen hacia la reinserción de las personas que se encuentran privadas de su libertad a la sociedad, para lograr, en lo posible, que, una vez liberado, respete la ley y sea capaz de proveer sus necesidades.

Entonces, como lo plantea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si el párrafo segundo del artículo 10o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, prevé que los internos aportarán un porcentaje de la remuneración de su trabajo para su sostenimiento: ¿Cuál será la situación de quienes no desempeñan un trabajo? ¿El hecho de que sólo algunos internos aporten para su sostenimiento, mientras que otros no, vulnera el principio de igualdad?

Este Pleno estima que, sí es posible hablar de un trato desigual por parte de la norma impugnada, lo cual resulta contrario a las garantías de igualdad y no discriminación establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la norma impugnada, además de los vicios de inconstitucionalidad que hemos precisado, genera condiciones diferentes injustificadas entre los internos, con los diversos efectos negativos, pues, quienes no realicen trabajo penitenciario, podrán tener condiciones menos favorables a las de los internos que sí aporten para su sostenimiento, o bien, tener acceso de cualquier modo a lo mínimo para ello, aunque no hayan aportado como otros.

Así pues, el descuento previsto por la norma impugnada, al estar destinado a cubrir un conjunto impreciso de gastos del sentenciado, definido como “sostenimiento del reo” vulnera el derecho al mínimo vital de las personas privadas de su libertad, pero además, conlleva un trato diferenciado entre los presos, que no se encuentra justificado por ninguna razón, sino que, al contrario, genera dudas sobre las condiciones de vida de quienes, por no tener o inclusive no desear un trabajo, no pudieran aportar a su sostenimiento y por ende, estuvieran privados del mínimo vital.

De lo anterior se concluye, que el descuento no persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO. Como ha destacado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizar una norma a la luz del principio de igualdad implica examinar si un determinado tratamiento normativo obedece a una finalidad constitucionalmente válida y si es adecuado y proporcional. Pero antes de todo ello, es imprescindible determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad, pues la igualdad es un principio de carácter fundamentalmente adjetivo que se atribuye siempre a algo. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite que en algunos

ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado. La necesidad de distinguir la intensidad con la cual deben evaluarse las distinciones legislativas que se impugnen obedece al diseño y contenido mismo del texto constitucional: los principios democrático y de división de poderes, informadores de la estructura estatal, implican que los poderes públicos son titulares de un listado de facultades de creación normativa con distintos grados de libertad de configuración, cuyos contornos en cada caso concreto deben ser cuidadosamente explorados por el juez constitucional. De esta manera, mientras que en algunas cuestiones las autoridades tienen un margen relativamente acotado para desplegar sus facultades legislativas -típicamente aquellas con un impacto central sobre el ejercicio de las garantías individuales- en otras tendrán facultades que podrán desplegar con gran amplitud -como suele ocurrir en materias relacionadas con la política económica y tributaria-. Individualizar la relación, materia o ámbito sobre el cual se proyectan los reclamos de igualdad es, por tanto, necesario para determinar qué tan intenso o qué tan laxo debe ser el escrutinio que debe realizar esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la labor legislativa, y debe ser el primer paso del análisis constitucional en materia de igualdad. Ello exigirá a los tribunales desplegar una labor de interpretación del texto constitucional cuidadosa y no exenta de la complejidad ordinariamente asociada a la tarea de desentrañar el contenido y los propósitos de las previsiones contenidas en nuestra Carta Magna. Esta operación interpretativa debe empezar por la atenta consideración del contenido del artículo 10, de la Constitución Federal, que insta a ser especialmente exigente con el legislador en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semiautomática que el intérprete constitucional pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales.

Aunado a lo anterior, se observa que la falta de precisión en el descuento, crea un estado de inseguridad jurídica en perjuicio de las personas que se encuentran privadas de su libertad en los centros penitenciarios a que hace referencia el artículo 10o., párrafo segundo, impugnado, en cuanto carece de los elementos que eviten que la autoridad incurra en arbitrariedades y permitan al gobernado hacer valer sus derechos. Apoya lo anterior la tesis 2a./J. 144/2006 de rubro **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.”**

Del análisis realizado se desprende entonces, que el artículo 1010, párrafo segundo impugnado atenta en contra de derechos y principios protegidos por la Constitución Federal, tales como el mínimo vital, la libertad de trabajo, igualdad, seguridad jurídica y, por ende, en contra del principio de dignidad humana, base y condición de los demás derechos, pero también principio rector en materia de condiciones carcelarias y personas privadas de la libertad, respecto del cual, al resolver casos que involucran este tipo de cuestiones, la Corte Interamericana, se ha pronunciado en el sentido siguiente:

“Toda persona privada de la libertad tiene derecho a vivir en una situación de detención compatible con su dignidad personal, lo cual debe ser asegurado por el Estado en razón de que éste se encuentra en posición especial de garante con respecto a dichas personas, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre él.”⁵

En términos de lo expuesto, se declara la invalidez de la totalidad del párrafo segundo del artículo 10o. de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en cuanto dispone:

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

⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Fermín Ramírez v. Guatemala.

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.

Lo anterior es así, porque la segunda parte del propio párrafo segundo, ordena que “el resto del producto del trabajo” sea distribuida de la manera que indica, lo que hace evidente que se trata de una fórmula, que en todo caso, debe ser modificada por el legislador.

La declaratoria de invalidez, surtirá efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se reconoce la validez del artículo 6o., penúltimo párrafo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en términos de lo resuelto en el considerando sexto de la sentencia.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de conformidad con lo expuesto en el considerando séptimo de la sentencia.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el pronunciamiento de improcedencia contenido en el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos primero a cuarto, en cuanto a que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad; que es oportuna su impugnación; que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad; y en cuanto se desestima el argumento en el que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, considera que debe sobreseerse en relación con el artículo 10o., párrafo primero, de la Ley impugnada, en virtud de que, a su juicio, se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en correspondencia con lo dispuesto por los artículos 59, 61, fracción V y 65 del mismo ordenamiento, porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no expone en su escrito inicial manifestación alguna tendente a demostrar la inconstitucionalidad de tal precepto.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, por consideraciones distintas, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la reforma al “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., 6o., 10o. y 11, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”, constituye un nuevo acto legislativo. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho para formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de algunas de las consideraciones; Cossío Díaz, en contra de algunas de las consideraciones; Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes una vez que conozcan el engrose respectivo.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con el marco doctrinal.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando séptimo, consistente en que la declaración de invalidez del artículo 10, párrafo segundo de la Ley de Readaptación Social de Sentenciados, surta sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: que esta fotocopia constante de setenta y una fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del catorce de mayo de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 24/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica para su publicación en el diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinte de agosto de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL CATORCE DE MAYO DE DOS MIL TRECE.

En la presente acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la constitucionalidad de dos artículos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (en adelante, LENMRSS). Se trata de los artículos 6o.¹, penúltimo párrafo, y 10², segundo párrafo.

¹ **Artículo 6o.** El tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél, esto último, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad.

[...]

Serán causas para la restricción de comunicaciones y la imposición de medidas de vigilancia especial:

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2012)

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, D.O.F. 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2012)

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

² **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 gravedad, 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.

Al rendir sus informes, tanto el Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Procuraduría General de la República manifestaron que se actualizaba una causa de improcedencia respecto del artículo 10o., segundo párrafo. En síntesis, plantearon que, aunque esta norma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2012, lo cierto es que no puede considerarse como un nuevo acto legislativo. Esto obedece a que en el procedimiento legislativo de reforma sólo se fusionaron dos párrafos de la anterior versión del precepto, pero se dejó intacta la parte que ahora corresponde al segundo párrafo. Es decir, no se alteró la esencia de la norma combatida, por lo que debió combatirse desde su expedición original.

Por mayoría de nueve votos³ de los integrantes del Pleno, se resolvió desestimar la causa de improcedencia planteada en el considerando segundo de la ejecutoria, pues se estimó que, a pesar de que el entonces párrafo tercero (ahora segundo) del artículo 10 de la ley combatida no fue modificado, lo cierto es que sí fue objeto de discusión durante el procedimiento legislativo respectivo (página 53 del proyecto). Para sostener esta postura, se citó la jurisprudencia P./J. 27/2004 (registro IUS 181625), de rubro: "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".

Difiero de estas consideraciones, pues en mi opinión no puede considerarse que la porción normativa impugnada sea un nuevo acto legislativo, a pesar de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo tanto, me parece que sí se actualiza respecto de esta norma la causa de improcedencia planteada por las autoridades demandadas y, consecuentemente, debió sobreseerse por lo que ve al artículo 10, segundo párrafo, de la LENMRSS.

El tema relativo a cuándo debe considerarse que hay un nuevo acto legislativo ha sido de recurrente discusión en el Tribunal Pleno. Al respecto, en diversas ocasiones me he posicionado; la más reciente al discutirse la controversia constitucional 89/2009⁴. Ahí reiteraré que, para que haya un nuevo acto legislativo, a mi juicio la norma en cuestión efectivamente debe ser parte afectada por el proceso legislativo directa o indirectamente.

Es decir, directamente: cuando la norma en cuestión es objeto de modificación en su contenido, sentido y alcance; indirectamente, cuando el sistema normativo o subsistema normativo al que pertenece una norma o porción de ella, aunque intocado por la reforma, puede variar en su sentido o alcance como consecuencia del cambio introducido en otros componentes del sistema o subsistema normativo del que forma parte, por lo que como ineludible consecuencia de esos cambios, a pesar que no hubo cambio textual o gramatical en la norma o porción normativa respectiva, su sentido o alcance sí se ve alterado. En estos casos, he sostenido que sí se está en presencia de un nuevo acto legislativo.

De ahí que no comparto el criterio mayoritario de que por la sola razón de que un precepto, como consecuencia de la técnica legislativa utilizada para dar claridad o certeza a los alcances de un Decreto de reformas se incorpore, sin cambio alguno, directo o indirecto, en su texto, sentido o alcance, derivado del proceso legislativo ya se está en presencia de un nuevo acto legislativo –máxime cuando se esta en el supuesto de que a pesar de haberse discutido algún aspecto relacionado con el precepto durante ese proceso, no sufrió modificación alguna en su texto, sentido o alcance.⁵

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.

Ningún interno podrá desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del establecimiento empleo o cargo alguno, salvo cuando se trate de instituciones basadas, para fines de tratamiento, en el régimen de autogobierno.

³ De los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza.

⁴ Fallada en sesión de Pleno celebrada el 30 de abril de 2013.

⁵ Tan es así que el propio Pleno de la Suprema Corte ha aceptado excepciones, como se hizo constar en la tesis de jurisprudencia con número de registro 170882, que lleva como rubro y texto los siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: "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.", sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va

En el asunto concreto, aunque en la resolución de la mayoría de los señores Ministros se afirma que esta porción normativa fue objeto de discusión en el proceso de reforma de 2012, lo cierto es que el párrafo combatido no fue modificado en lo absoluto. Por el contrario, sólo se recorrió el párrafo, pues antes era el tercero y ahora es el segundo; pero su contenido no sufrió ningún cambio (a diferencia del párrafo primero, que fue adicionado). Por todas estas razones sostengo que en el caso concreto del artículo 10, segundo párrafo, de la LENMRSS, no se trata de un nuevo acto legislativo

A mayor abundamiento, cabe mencionar que la ya citada controversia constitucional 89/2009 versaba sobre un caso muy similar al presente. En aquella ocasión, se combatió una norma⁶, con motivo de su publicación en el periódico oficial de la entidad federativa respectiva el 18 de septiembre de 2009. Durante el trámite de la controversia, se publicaron modificaciones a la norma impugnada el 29 de marzo de 2013. En esa ocasión, este Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de votos, que la nueva publicación no era un nuevo acto legislativo, ya que el párrafo impugnado no sufrió ningún cambio, sino que sólo se recorrió su orden, pues pasó de ser el cuarto a ser el quinto.

Entonces, en congruencia con lo que he sostenido en precedentes anteriores, me parece que no puede considerarse que la norma aquí combatida es un nuevo acto legislativo. Por lo tanto, debió declararse fundada la causa de improcedencia planteada por las partes y sobreseerse respecto del segundo párrafo del artículo 10 de la LENMRSS.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9o. del reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuesto normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la sentencia del catorce de mayo de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 24/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinte de agosto de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, FALLADA EL CATORCE DE MAYO DE DOS MIL TRECE POR EL TRIBUNAL PLENO

Aun cuando comparto el proyecto por cuanto a que se declara la inconstitucionalidad del artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, sin embargo, considero que existe una razón de inconstitucionalidad que no se analizó en la sentencia y que, desde mi punto de vista, debió sustentar la invalidez que se decreta.

El referido precepto legal en lo que interesa dice:

“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

dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 22/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de julio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 96/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

⁶ Se trataba del artículo 2º, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

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.”

Como se ve, el párrafo transcrito establece el destino del producto del trabajo penitenciario en los términos siguientes:

- a) Se establece el pago de los internos de su sostenimiento en el centro penitenciario a partir del descuento de una “proporción adecuada” a su salario, que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento;
- b) Se dispone que del resto del producto de trabajo se descontará:
 - Un treinta por ciento para el pago de la reparación del daño;
 - Un treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo;
 - Un treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros; y,
 - Un diez por ciento para los gastos menores del reo.
- c) Se establece que en caso de que no hubiese condena a reparación del daño, ésta ya se hubiese cubierto o los dependientes del reo no necesitasen la ayuda, se aplicará por partes iguales a los fines señalados con excepción del referente a los gastos menores del reo.

La sentencia determina que el citado precepto es inválido porque infringe los derechos humanos de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución General fundamentalmente porque se darían tratos distintos entre los reos que trabajen y aquellos que no lo hagan.

Si bien, como lo apunté, comparto la decisión de declarar inconstitucional el precepto legal impugnado, sin embargo, considero que la razón de tal inconstitucionalidad radica en la infracción al derecho humano de libertad de trabajo previsto en el artículo 5o. de la Constitución General. En efecto, este precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo. 5o.. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

(...)”

El citado precepto constitucional dispone, para lo que al caso interesa, que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución. Este mandamiento constitucional determina que no puede darse al producto del trabajo un destino distinto a remunerar el propio trabajo. En este sentido, el hecho de que a la remuneración que le corresponde al reo que trabaje se le dé un destino diverso -con base en la disposición legal impugnada- resulta contrario al citado precepto constitucional.

No pasa inadvertido que para declarar la inconstitucionalidad del artículo 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados la sentencia se basa en los argumentos que formuló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual no invocó el artículo 5o. constitucional. No obstante, considero que el Tribunal Pleno, en suplencia de la queja deficiente, debió hacer el análisis de constitucionalidad tomando como parámetro el citado precepto de la Ley Fundamental.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del catorce de mayo de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 24/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinte de agosto de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012.

En el presente asunto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandó, en acción de inconstitucionalidad, la invalidez de los artículos 6o., penúltimo párrafo, y 10o., párrafo segundo, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil once. Ello debido a que, a juicio del Ombudsman nacional, las normas impugnadas contravenían el derecho a la igualdad y la no discriminación y el principio de reinserción social.

En sesión del catorce de mayo de dos mil trece, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la resolución correspondiente, en la que declaró la validez del artículo 6o., penúltimo párrafo, y la invalidez del artículo 10o., párrafo segundo, ambos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados. Coincidió con la determinación adoptada por el Tribunal Pleno; sin embargo, considero que en el estudio desarrollado en la sentencia no se precisaron con claridad los alcances que para este asunto tiene la Reforma Constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho en materia de Seguridad Pública, Justicia Penal y Delincuencia Organizada.

En ese sentido, considero, resultaba necesario precisar la diferencia entre un sistema penitenciario fundado en el concepto de “readaptación social” y uno, como es el que resulta de la reforma, fundado en el concepto de “reinserción social”. Al respecto, es importante señalar que, mientras que el concepto de readaptación implica una visión del delincuente como un desadaptado, el concepto de reinserción social funge como un principio que pone en línea el derecho penitenciario con el derecho penal del acto. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor es un sujeto al que puede atribuirse el adjetivo de “desadaptado”, ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades. Lo mismo demuestra el abandono del término “delincuente”, pues también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

Los sistemas penitenciarios que perseguían la readaptación del delincuente se fundaban en un proyecto disciplinario articulado con arreglo a dos finalidades: i) Una positiva, entendida como la reeducación del reo y ii) una negativa, consistente en la neutralización del delincuente.¹ Ambas finalidades concurrían en la definición de la pena en un modelo de readaptación, como fin diversificado, corregible o incorregible, de los condenados.² Estas perspectivas dejaban de lado el hecho delictivo y se concentraban en los autores. Así, el uso del derecho penal trascendía la prevención de la comisión de delitos y buscaba transformar las personalidades de los reos conforme a proyectos autoritarios de homologación o, alternativamente, de neutralizarlas mediante técnicas de saneamiento social.³

En este sentido, la Reforma Constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho en materia de Seguridad Pública, Justicia Penal y Delincuencia Organizada, de 18 de junio de 2008 -que se construyó con base en varias iniciativas de reforma presentadas por distintos legisladores- estableció que el concepto de “readaptación social” era inadecuado, si se consideraba que la esencia de la prisión es la de una institución total y excluyente.⁴ Al ser la exclusión su principal característica, no puede esperarse que se logre la llamada readaptación.⁵ Así, el Poder Reformador de la Constitución reconoció la contradicción existente entre la finalidad que anteriormente se preveía para el sistema penal y la naturaleza misma de la ejecución de las penas, en particular aquella consistente en la privación de la libertad.

El abandono del concepto de readaptación social tiene un impacto que trasciende a la mera nomenclatura. La reinserción, como fin de la pena, no acepta la idea de que el culpable se caracteriza por ser desadaptado, enfermo, o peligroso. Entonces, para justificar la pena no es posible aludir a una especie de función moralizadora por parte del Estado (ya fuera mediante la reeducación del reo o su neutralización). La visión que abandona el concepto “readaptación” es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados, que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar. Entonces, es a la luz del modelo de la reinserción que debemos entender las disposiciones contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, pues ésta es la interpretación más extensiva de derechos humanos, a la cual debe atenderse por imperativo del artículo 1o. constitucional, segundo párrafo.⁶

¹ Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 1989), p. 264.

² *Ibidem*, p. 264-265.

³ *Ibidem*, p. 265.

⁴ Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis, *Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (Proceso Legislativo). Cuaderno de Apoyo*, (México: Subdirección de Archivo y Documentación, 2008), p. 31. Disponible para consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

⁵ *Ibid.*

⁶ Este párrafo dispone: Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Ahora bien, el concepto de reinserción social debe interpretarse como un principio reconocido en el texto constitucional para el ordenamiento penitenciario y no como una regla pues el tratar a la reinserción social como un principio rector del sistema penitenciario supone distintos efectos que si le considera como una regla. Los principios generan actitudes favorables de adhesión o de disenso hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto.⁷ A diferencia de las reglas, los principios carecen de supuestos de hecho y por tanto sólo se les puede dar un significado haciéndolos reaccionar ante un caso concreto.⁸

Por tanto, si se interpreta el concepto de reinserción social como un principio, éste puede asumirse como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria, fundados en los derechos humanos del sentenciado, en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional.⁹ Así, el sistema de ejecución de penas debe estructurarse en función de los derechos y criterios de justicia que corresponden al principio de reinserción social; lo que supone obligaciones para los tres Poderes de la Unión con la finalidad de que el sistema en su conjunto satisfaga los estándares que este principio establece.

Acerca de las penas privativas de la libertad, no puede dejarse de lado que la cárcel como tal no puede producir efectos útiles para la reinserción del sentenciado y que, al contrario, impone condiciones negativas en relación con esa finalidad.¹⁰ En ese sentido, **la reinserción social del sentenciado no puede alcanzarse a través de la pena, sino que debe perseguirse a pesar de ella.**¹¹ Ello supone una gran diferencia con el sistema penitenciario de readaptación social pues, como se señaló en párrafos anteriores, este sistema consideraba a la ejecución de la pena como el medio para lograr la reeducación y corrección del desviado. En cambio, un sistema penitenciario organizado en función del principio de reinserción social considera, en su diseño, las externalidades negativas que produce la reclusión del sentenciado y considera la implementación de medidas para disminuir los efectos negativos que la prisión produce en el sentenciado.

Esta perspectiva supone entender los conceptos de reinserción y tratamiento para la reinserción en función del ejercicio de los derechos de los individuos sentenciados, y en términos de servicios y oportunidades laborales y sociales que se les proporcione durante y después de la detención. Estos servicios, que son aquellos a los que se refieren las garantías señaladas en el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Federal, deben ofrecerse como una oportunidad para la reinserción social y no como un aspecto de la disciplina carcelaria, pues su objetivo es tratar los efectos negativos e inevitables que supone la privación de la libertad del individuo y que no pueden considerarse que forman parte de la pena.¹²

Con base en esto, considero que la perspectiva del estudio planteada en el proyecto, no se ocupa de diferenciar un sistema penal fundado en la readaptación social y otro en el concepto de reinserción social. A saber, en el proyecto se utilizan conceptos como peligrosidad, readaptación, reeducación del sentenciado y rehabilitación del sentenciado que corresponden al modelo penitenciario que fue abandonado mediante la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho.

Por estas razones, aún, cuando comparto el sentido y los argumentos que sustentan la resolución del Tribunal Pleno, considero que se debieron haber precisado los cambios que supone haber transitado a un sistema de ejecución de penas fundado en el principio de reinserción social.

RESPETUOSAMENTE:

La Mtra. **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la sentencia del catorce de mayo de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 24/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinte de agosto de dos mil trece.- Rúbrica.

⁷ Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil*, (Madrid: Trotta, 1995), p. 110.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Miguel Sarre, "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 31, 2011, p. 253.

¹⁰ Alessandro Baratta, *Criminología y Sistema Penal* (Buenos Aires: ed. B de F, 2004), p. 378.

¹¹ *Ibíd.*, p.379.

¹² *Ibíd.*, p. 381.