

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010.

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS 1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
155/2007	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, demandando la invalidez de los artículos 70, fracción VII, 72, fracción V y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial estatal el 8 de junio de 2007</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS).</b></p>	<p><b>3 A 62</b></p> <p><b>EN LISTA</b></p>

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

## TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010.

### ASISTENCIA:

**PRESIDENTE :** SEÑOR MINISTRO:

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOTIA.**

### SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración la aprobación del proyecto de acta de la sesión pública número ciento uno ordinaria, celebrada el martes veintiocho de septiembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración de las señoras y señores Ministros el acta con la que se dio cuenta, si

no hay observaciones, de manera económica les pido voto aprobatorio. **(VOTACIÓN FAVORABLE) QUEDÓ APROBADA EL ACTA SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2007. PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN VII, 72, FRACCIÓN V Y 73, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES Y EL CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y TABACO DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL ESTATAL EL 8 DE JUNIO DE 2007.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que propone.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, FRACCIÓN VII, 72, FRACCIÓN V Y 73, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES Y EL CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y TABACO DEL ESTADO DE YUCATÁN, DE LOS DOS ÚLTIMOS EN LA PARTE QUE PREVEN COMO SANCIÓN POR REINCIDENCIA, TRABAJOS EN FAVOR DE LA COMUNIDAD IMPUESTA POR AUTORIDADES NO JUDICIALES PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL OCHO DE JUNIO DE DOS MIL SIETE.**

**TERCERO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS SURTIRÁ EFECTOS EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor Ministro Fernando Franco para la presentación de este asunto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchas gracias señor Presidente.

Señoras y señores Ministros, la acción de inconstitucionalidad fue presentada por el Procurador General de la República, argumentando la invalidez de los artículos 72, fracción V y 73, fracción V, también de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, en la parte que prevén, exclusivamente en la porción normativa que se refiere a que cuando hay violación por ciertas conductas reiteradamente; es decir, por reincidencia, se les puede imponer por las autoridades no judiciales, es decir, por autoridad administrativa, la pena de trabajos en favor de la comunidad.

El proyecto que está a su consideración propone que somos competentes, por supuesto, para conocer de esta acción, que la misma se interpuso con oportunidad legal, en tiempo, y que quien la interpone goza de legitimación para ello; también se analiza en el proyecto, como habrán visto, una causal de improcedencia que propone el gobernador, la cual se desestima puesto que no encuadra en ninguna de las previstas por la ley.

En el estudio de fondo, se considera que al estudiar el argumento de validez básico de si estas normas transgreden el artículo 5º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento” y dice expresamente el artículo 5º. constitucional “salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial”. Es decir, que para que una persona pueda ser obligada constitucionalmente a prestar un servicio personal, es necesario, como regla general, que sea a través de un proceso judicial en donde se emita una resolución en este sentido.

Partiendo de eso, el proyecto que se presentó y que ustedes tienen, analiza la naturaleza jurídica de la Secretaría de Salud y se concluye en mi opinión, sin duda alguna, que se trata de una autoridad administrativa. Consecuentemente, como es la facultada, conforme a la ley del Estado para imponer estas sanciones, el proyecto que está a su consideración, concluye que evidentemente resultan inconstitucionales los preceptos que establecen la posibilidad de que se imponga como sanción por ciertas conductas en situación de reincidencia el prestar servicios personales a favor de la comunidad.

De igual manera es importante tomar en cuenta que el proyecto concluye que en el caso, los jueces calificadoros municipales no tienen el carácter de autoridad judicial.

Por lo tanto, se propone en el proyecto que se haga la declaratoria de invalidez de los artículos: 70, fracción VII, —perdón dije V—, es VII, 72, fracción V, y 73 fracción V. El primero de ellos se está proponiendo porque es una

consecuencia de la invalidez de los que señaló el Procurador General de la República dado que se refiere a lo mismo, y quizás también tuviéramos que incluir en esto como lo mencionaré más adelante, el 78 párrafo segundo por la misma razón.

Ahora bien, señor Presidente, señoras y señores Ministros, en el caso concreto, dado que fue presentado para que se listara ya hace muchísimo tiempo este asunto y por razón de la prelación que se tuvo que hacer de asuntos para ir sacando aquellos que eran prioritarios, en el curso del tiempo transcurrido se dieron dos situaciones que quiero comentar porque son importantes.

Por un lado, hay una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al artículo 21, que establece la posibilidad de una sanción, ahorita me voy a referir a él; es decir, constitucionaliza la posibilidad de la pena –digamos– de servicios a favor de la comunidad, y por otro lado, también hubo reformas en el Estado sobre todo a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En el primer caso, quiero decirles que si este Pleno estuviera de acuerdo con el proyecto, con el sentido del proyecto, que no cambiaría, se incorporaría la consideración en relación con la reforma constitucional en los siguientes términos que es mi posición y que propongo.

El artículo 21 constitucional se reformó para señalar en su texto –me voy a permitir leerlo textualmente para omitir una errata– en el párrafo correspondiente anteriormente no se hacía alusión a los trabajos en favor de la comunidad. Hoy en día conforme a

la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, señala el párrafo respectivo: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto por treinta y seis horas o el trabajo en favor de la comunidad”. Aquí hay dos argumentos que son en los que sustento mi opinión de que no cambia el sentido del proyecto.

Por un lado mantiene evidentemente que la autoridad administrativa lo puede hacer, pero señala y no lo modificó que sólo cuando se trata de reglamentos gubernativos y de policía y no de leyes. Consecuentemente cuando no estamos en presencia de esta situación se da la misma situación que se ha venido analizando en el proyecto.

Nos permitimos revisar todos los antecedentes de la reforma a ese párrafo concretamente, y lo único que pudimos encontrar en todo el debate desde la iniciativa hasta la aprobación en relación a esto, es un párrafo que obra en la exposición de motivos presentada por diputados, en la Cámara de origen, que fue la de Diputados, que dice: “Aprovechando la modificación al artículo 21, se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a los reglamentos gubernativos y de policía, y en cuanto a las sanciones que pueden contener, se extiende la limitante temporal del arresto hasta por treinta y seis horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias en congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado; y se agrega el trabajo en favor de la comunidad”. De aquí desprendemos que la intención directa y precisa del Constituyente, fue precisamente circunscribirlo a reglamentos gubernativos y de policía, y que en ningún caso tuvo presente que esto pudiera ser de diferente manera.

En cuanto a las reformas locales revisamos y se modificó lo que era la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán para expedir un Código de Administración Pública de Yucatán, modificando los artículos 20, 23, 30, 36, 37 y 38 que de alguna manera tienen que ver con el proyecto, pero que en nada cambian la situación esencial del mismo, se refieren a la condición de la Secretaría de Salud del Estado. También debo señalar finalmente para que si el Presidente así lo determina ponerlo a consideración de este Pleno el asunto, que en un reporte sobre la existencia de precedentes se nos menciona la Acción de Inconstitucionalidad 21/2004 que promovieron diputados de la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en donde yo fui ponente. Quiero señalar que en mi opinión este precedente no es aplicable porque en el caso que analizamos, en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2004 como se narra inclusive en el documento que nos mandaron, lo que se estaba estableciendo era una prerrogativa a favor y no en este caso la imposición de una pena que puede establecer la autoridad administrativa, conforme a la ley respectiva. Consecuentemente, se concluye que es procedente y fundado el que se declaren inválidos los preceptos que he citado, gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros pongo a su consideración en primer lugar los Considerandos uno al cuarto de este proyecto en el que se tratan los temas de competencia, oportunidad en la presentación de la demanda, legitimación del promovente y causas de improcedencia, ¿habrá participaciones de alguno de los señores Ministros? No habiendo ninguna participación de

manera económica, ¡Ah! perdón. Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón, quería informar al Pleno que la Ministra Luna Ramos, me está pasando —cosa que le agradezco mucho— una tesis que apoya el por qué no debe declararse fundada la causa de improcedencia que alega el gobernador.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero eso lo abunda.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Abunda y apoya sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con esta modificación de la invocación de esta tesis, pido al Pleno voto aprobatorio para esta parte del proyecto, los cuatro primeros considerandos. **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Informe señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos en favor de las propuestas contenidas en los Considerandos Primero a Cuarto del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En la parte de fondo que ya explicó el señor Ministro Franco González Salas se da la modificación a la Constitución Federal, artículo 21, que permite la imposición de la sanción de trabajo en favor de la comunidad por parte de autoridades administrativas, lo que él nos aclara es que a pesar de esta modificación al 21 constitucional, sigue en pie el criterio que aquí propone porque está prevista en ley esta sanción y no en un ordenamiento gubernativo ni disposiciones municipales administrativas. Está a consideración el tema.

Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor Presidente, a mí me parece que en la última intervención del señor Ministro don Fernando Castro, don Fernando Franco González Salas, perdón por la travesura que me hicieron los duendes que se meten en mis chips, completa mucho el proyecto que nos presentó el mismo, por la ulterior reforma desde luego; pero sin embargo, a mí me queda algún tipo de dudas en el redondeo de la argumentación. El artículo 5º ¿qué es lo que nos está diciendo? Nos está prohibiendo el trabajo forzoso diciéndonos: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto por las fracciones I y II, del artículo 123”; duración de jornada, trabajo diurno, etcétera.

Y el artículo 21, en la parte que se reformó, nos está estableciendo: “El trabajo impuesto como sanción administrativa en favor de la comunidad”. El párrafo cuarto: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo en favor de la comunidad”. Hasta ahí leo, porque es lo conducente.

Sí hay un trabajo impuesto como sanción que debe de cumplirse en favor de la comunidad por infracción a bandos de policía y buen gobierno. Me pregunto lo siguiente: Si consideramos una interpretación de la Constitución en estos artículos básicamente como sistema y aplicamos la

interpretación textual más rígida que pueda haber, obviamente el proyecto tiene toda la razón del mundo. Pero me pregunto: ¿Los bandos de policía y buen gobierno a que se refiere el artículo 21, y los reglamentos gubernativos son normas inferiores a las leyes? Y si esto es así, si la norma de jerarquía inferior lo permite, podemos colegir que la norma de jerarquía superior, por no estar textualizada abiertamente su manifestación ¿lo prohíbe?

Como que tengo duda acerca de la argumentación que redondea esto por las razones que les manifiesto. Preferiría, bueno —es mi opinión personal— que a estas cuestiones se les diera una respuesta, y además añadido: Los reglamentos gubernativos y de policía prácticamente están en desuso, son leyes municipales las que reglamentan el gobierno municipal y la actuación de policía. Entonces, como que estamos dejando rezagada la Constitución, pero en fin, era mi duda y la quise manifestar a ustedes, no sé qué piensen al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. En abril de dos mil siete, efectivamente se discutió y aprobó la Acción de Inconstitucionalidad 24/2004, y ahí la señora Ministra Luna Ramos y yo votamos en contra, con ausencia del señor Ministro Gudiño.

El asunto, como lo recordaba el señor Ministro Franco, se debía a saber si este trabajo en favor de la comunidad constituía un beneficio o una pena. En aquella ocasión la Ministra Luna Ramos y yo, si no recuerdo mal, consideramos que se trataba efectivamente de una pena, y que por ser una pena en que se

imponía la prestación de un trabajo debía ser aplicada estrictamente por un juzgador, si esa naturaleza tenía.

Creo que con lo que está diciendo el Ministro Franco, esta idea, me parece, se corrobora. Entiendo que efectivamente el párrafo cuarto acaba de introducir en la reforma de junio de dos mil ocho, esta idea del trabajo en favor de la comunidad. Pero sigo creyendo que el trabajo en favor de la comunidad, que no se realiza por autoridad administrativa o que se establece en una ley, debe ser impuesto necesariamente por un juzgador, salvo que se aplique como consecuencia de la violación a un reglamento de esta naturaleza.

La forma en que se establecen penas administrativas en los reglamentos, la manera en que se establecen las sanciones penales en las leyes es muy diferente, sobre todo por el monto, por su cuantificación, por su importancia. La sanción administrativa suele ser multa, suele ser arresto, o en el caso actual, una condición de un trabajo en favor de la comunidad, pero siempre tienen un carácter atenuado. En cambio las penas suelen llevar además de imposiciones económicas, privación ilegal de la libertad, y una mayor penalización.

Creo entonces que el trabajo en favor de la comunidad resultante de una legislación, como bien lo decía el Ministro Franco, tiene el carácter de una pena, y por esta razón me parece objetiva en la propia Constitución, en los párrafos tercero y cuarto, sí debe ser impuesto ese trabajo en favor de comunidad, derivado de la violación de una disposición legal, no de un Reglamento de gobierno, como decía el Ministro Franco, en eso coincido con él, tendría que ser impuesta por —insisto— un juzgado.

Lo que plantea el Ministro Aguirre, es de verdad muy importante, por un lado está la condición de la ley, y por otro lado la del Reglamento. Entonces, parecería, si no lo entiendo mal, que se plantea una paradoja de: ¿Se puede imponer trabajo en favor de la comunidad por las autoridades administrativas, pero no trabajo en favor de la comunidad por parte del legislador? Creo que no, creo que el trabajo en favor de la comunidad se puede aplicar como sanción penal, y por ende por un juez, siempre y cuando esté establecido en una ley, y sea la autoridad judicial, la que por vía de pena y no de sanción administrativa la lleve a cabo.

Creo que el hecho de que en el párrafo cuarto del artículo 21, se diga que se puede imponer una sanción administrativa, no implica que el juez no pueda imponer sanciones consistentes en trabajo en favor de la comunidad. Simplemente creo que son fuentes diferenciadas, y normalmente se refiere esto a magnitudes distintas de pena.

En ese sentido estoy de acuerdo con el proyecto y esta adición, y creo que refuerza también la idea de que las penas sólo son imponibles por los juzgadores, y las penas derivadas de la legislación en ese sentido, podrían ser impuestas en los términos que acabo de señalar. Estaría en principio, salvo que escuchara alguna otra consideración de acuerdo con esta forma de plantearse el problema. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. Tengo las mismas dudas que el Ministro

Aguirre. En el proyecto se realiza por supuesto el estudio de los preceptos combatidos a la luz del artículo 5° constitucional, partiendo de la premisa que sólo la autoridad judicial puede obligar a una persona a desempeñar un trabajo sin retribución ni consentimiento, derivado de la imposición de una pena; y por tanto, considera que las normas impugnadas son inconstitucionales en la medida que contemplan la posibilidad de que autoridades distintas a las judiciales, en este caso, las administrativas impongan como sanción trabajo en favor de la comunidad.

Como lo hizo notar el propio señor Ministro ponente, el Ministro Franco González Salas, y los Ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, efectivamente este estudio se presentó en la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte, en septiembre de dos mil siete, cuando el artículo 21 constitucional solo contemplaba la posibilidad de imponer una multa o arresto por la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía. Sin embargo, desde nuestra óptica personal, a raíz de la reforma de su párrafo cuarto, el dieciocho de junio del dos mil ocho, ahora también, es posible sancionar a los infractores con trabajos en favor de la comunidad.

El nuevo texto del citado artículo 21, en la parte que nos interesa dice exactamente: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o en trabajo en favor de la comunidad, pero si el infractor no pagare la multa, etc. etc. que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”.

En esa medida, en primer lugar, con base en el criterio de la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER”, considero que efectivamente es necesario adecuar el proyecto a la nueva redacción del artículo 21, como lo está proponiendo el Ministro ponente.

Para este fin, en nuestra óptica bastará con hacer una distinción entre el artículo 5° y el artículo 21 constitucional, donde se ponga de manifiesto que el trabajo que se impone con motivo del artículo 5° constitucional, deriva de la comisión de un delito, mientras que el trabajo que se impone con motivo del artículo 21 constitucional deriva de la comisión de una infracción.

Consecuentemente, en el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas se deberá determinar, primero, el origen de la sanción, y en segundo lugar, la autoridad que la impone, lo cual considero que no conlleva mayor problema ya que las conductas que motivan la imposición de la sanción derivan de la infracción de una ley de naturaleza administrativa y no de la comisión de una conducta tipificada como delito, como se aprecia del propio artículo 70 de la propia ley, al cual se pretende extender la declaratoria también de invalidez.

Por lo que hace a la naturaleza de las autoridades, el proyecto ya se ocupó por supuesto de ellas y las calificó como tales, como autoridades administrativas; en este orden de ideas, se

hará evidente que el trabajo en favor de la comunidad que contemplan los artículos impugnados, desde nuestra óptica, es constitucional en términos del artículo 21, y lo que procede es declarar o reconocer su validez.

El Ministro Cossío hacía esta distinción interesantísima y su exposición fue muy reveladora en el sentido de que sólo la autoridad judicial podría imponer este tipo de sanciones, la verdad de las cosas es que no veo el problema después de esta reforma constitucional que sean las dos autoridades, tanto la administrativa como la judicial. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí señor Presidente muchas gracias. Los artículos que se impugnan de esta Ley de Prevención y Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, prevén como sanción trabajos en favor de la comunidad que se imponen, según sea el caso, por la Secretaría de Salud local, por el juez calificador municipal o por el presidente municipal.

En la consulta que somete a nuestra consideración el señor Ministro Franco se examina únicamente el argumento de invalidez referido a la violación de la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º constitucional, conforme a la cual las personas no pueden ser obligadas a prestar un trabajo personal sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, con la única excepción de que el trabajo sea impuesto como pena por autoridad judicial, de lo que la consulta concluye que sólo la autoridad judicial puede imponer trabajos en favor de la comunidad, no así otro tipo de autoridades como las

administrativas, como lo están previendo los artículos impugnados y por ello, concluye el proyecto declarando su invalidez.

Con todo respeto, no comparto esta conclusión, estimo que para examinar el problema de inconstitucionalidad que se plantea es necesario examinar también lo relativo al artículo 21 constitucional que en su párrafo cuarto dispone –como ya le dio lectura el señor Ministro Franco– entre otras cuestiones, la sanción impuesta por autoridad administrativa consistente en trabajos en favor de la comunidad.

Por tanto, constitucionalmente la autoridad administrativa también puede imponer como sanción el trabajo en favor de la comunidad, lo que me lleva necesariamente a interpretar armónicamente ambos preceptos y no aisladamente el artículo 5º constitucional como lo hace la consulta; es decir, el 5º y el 21, en una interpretación armónica;

de esta forma los artículos impugnados no resultan inconstitucionales dado que conforme a nuestra Constitución sí se admite la posibilidad de determinar como sanción administrativa el trabajo en favor de la comunidad; además, aunque con sus propias peculiaridades, en similar sentido resolvió este Pleno la Acción de Inconstitucionalidad 21/2004, en sesión de veintiséis de abril de dos mil siete, asunto del que derivaron las tesis de rubros, la primera tesis: “CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN XVI, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA LEY RELATIVA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL CUARTO, QUE PREVÉN LA REALIZACIÓN DE

ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.”

Y la otra tesis: “CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN XVI, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA LEY RELATIVA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL CUATRO, QUE PREVEN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Quiero destacar, que en la época en que dichas tesis se aprobaron aún no se había reformado el 21 constitucional, para comprender también el trabajo en favor de la comunidad, empero, aún así, este Pleno se pronunció de la manera que he indicado. Luego bajo esta reforma menos aún, considero, habría razón para sostener la inconstitucionalidad de los artículos impugnados. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo también pienso que no es inconstitucional esta norma, como está planteado el asunto pareciera que básicamente se considera indebido que se haya establecido en una ley la sanción del trabajo en favor de la comunidad, ya vimos que en la reforma constitucional de junio de dos mil seis, ya se habla específicamente de trabajo en favor de la comunidad, pero creo que un punto importante está en determinar si como se dice en el texto de la Constitución, se

está refiriendo específicamente a reglamentos en el sentido material del concepto o en el sentido formal.

Pienso que el sentido debe poderse extender, desde luego a la ley, no puede limitarse únicamente a reglamentos en un sentido expreso de limitación como una institución que excluye el concepto de ley, creo que es una reglamentación que puede estar en cualquier norma jurídica, cualquiera que sea el sentido que se le quiera dar, puede ser en una ley propiamente dicha o desde luego en un reglamento tanto autónomo como dependiente de la ley.

Pero creo que no podemos o no deberíamos hacer una interpretación de esta disposición cuando habla de reglamentos tan limitada, sino entenderla en el concepto de reglamentación por norma jurídica, en ese sentido la Ley del Estado de Yucatán, perfectamente encajaría en este supuesto y no tendría ningún problema para aplicarse.

Por otro lado, la reforma del artículo 21 ya establece la posibilidad de una sanción consistente en trabajo en favor de la comunidad. De tal manera que no veo este problema, ya podremos ver o discutir si ese trabajo es remunerado o no, que ya también será un motivo específico.

Por otro lado, además no se está tratando de una pena, sino de una infracción administrativa de una sanción administrativa, que esa sanción administrativa desde luego está impuesta por una autoridad administrativa y por lo tanto no puede considerarse como una pena en el sentido del derecho penal, propiamente dicho, sino simplemente como un castigo, como una

consecuencia de la conducta infractora, en este caso, la norma o reglamento que establece la obligación.

Por eso, en este sentido no veo que se pudiera establecer con una interpretación muy estricta de los conceptos que se manejan en el artículo 21 constitucional, la invalidez de esta norma porque creo que se ajusta perfectamente tanto por el aspecto de que está impuesta por la autoridad administrativa, que está impuesta dentro de un reglamento formal que es la ley también, porque así lo reglamenta, porque está también dentro del parámetro de trabajo en favor de la comunidad y porque se establece como una sanción administrativa, que no una pena, por esa infracción. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores Ministros? Señor Ministro don Arturo Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente.

Yo también comparto las dudas que ya se han expresado, y también en principio me parece que este precepto impugnado es acorde con la Constitución, sobre todo a la luz de la reforma al artículo 21; sin esta reforma, estimo que sí sería más cuesta arriba poder sostener la constitucionalidad de estas normas de carácter general, porque en el precedente al que se ha aludido se tomaba la discusión, según entiendo, que al final del día se tomaba como un beneficio, como una alternativa que el particular optaba por él, que no es el caso porque aquí es una sanción que impone, con independencia de la voluntad del afectado, la autoridad administrativa.

Estimo, como ya se ha dicho aquí, que se debe buscar una interpretación armónica entre los artículos 5° y 21 de la Constitución, puesto que los dos son vigentes, los dos deben tener algún sentido.

Una interpretación que ya ha sostenido el Ministro ponente, es interpretar en sentido estricto que los reglamentos gubernativos, y decir: “Consecuentemente, si se trata de una ley no puede la autoridad administrativa hacerla”.

Por el contrario estimo, además de lo que ha dicho el Ministro Luis María Aguilar, que un argumento por mayoría de razón nos lleva a la conclusión de que si las autoridades administrativas pueden imponer esta sanción cuando está contenida en un reglamento gubernativo, por mayoría de razón cuando esté en una norma general de mayor entidad como puede ser una ley, con independencia de lo que ya señalaba acertadamente el Ministro Aguirre, que en muchas ocasiones las normas generales de los Municipios, pues se contienen en forma de ley, ya no les llaman reglamento gubernativo, aunque de hecho tengan estas características en muchas ocasiones. Entonces, una primera argumentación me parece que sería esa.

Por el otro lado, sí creo que hay una distinción para mí, clara, entre el trabajo como pena que es a lo que se refiere el 5°, y como una sanción administrativa, aunque desde el punto de vista fáctico pudieran ser similares, lo cierto es que también entre un arresto administrativo y una pena de prisión, el elemento fáctico mientras está privado de su libertad, pues es muy similar, aunque desde el punto de vista conceptual jurídico son cosas completamente diferentes.

Creo que las características propias de la pena que deriva en un trabajo forzoso o en un trabajo obligatorio y las del trabajo en favor de la comunidad como sanción administrativa son diferentes. De hecho me parece que en las normas impugnadas claramente se prevé esto, por ejemplo, una pena como trabajo podría ocupar las horas laborables, podría tener una amplitud mucho mayor; en cambio, la sanción administrativa tiene que respetar las horas que trabaja para subsistir el particular, etcétera. Creo que en esta norma que se impugna muy claramente se matiza todo esto para prever la naturaleza de una sanción administrativa.

Estimo que el trabajo a favor de la comunidad –tal como está previsto en este proceso que estamos analizando– sí es constitucional, primero, porque me parece que sí hay una facultad, la autoridad es competente, y segundo, porque me parece que las características de la sanción son proporcionales y son acordes a la naturaleza propia de un trabajo a favor de la comunidad; lo que se está haciendo es establecer ciertas consecuencias a los padres que no cumplen con su obligación de llevar a las terapias y a la rehabilitación a sus hijos que tienen un problema de adicción. A mí, esto me parece bastante trascendente, y además va acorde con la tendencia internacional de establecer estos trabajos comunitarios, porque en muchas ocasiones, sobre todo cuando se trata de personas que tienen recursos económicos, el establecer una sanción económica no genera realmente ningún temor; también en otras, se pueden realizar una serie de situaciones procesales para tratar de diferir los pagos o no hacerlos, etcétera. En cambio, cuando ya tiene que ver con una obligación de tipo de

trabajo a favor de la comunidad, ya hay una cuestión de diferente jerarquía.

Estimo que este tipo de normas no sólo son constitucionales, sino me parece que son sanas; claro, me podrán decir y muy probablemente ya no tardan en decirlo que el hecho de que sean sanas y sea la tendencia internacional, eso no importa para que sean constitucionales, no, lo digo a mayor abundamiento; toda vez que me parece que son constitucionales, adicionalmente creo que es una práctica sana y que la sanción como se prevé, sí se logra diferenciar claramente del trabajo forzoso como pena, por eso estimo que en principio es constitucional esta legislación que se está impugnando. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias. Quería hacer nada más un par de comentarios. Primero. Le crecieron los enanos al ponente después de comprar el circo; su ponencia era correcta en el momento en que la presentó, esto no tiene vuelta de hoja. Se reforma la Constitución y opera una especie de sanación constitucional de las normas, así lo veo y así lo digo, qué mala suerte, bueno, así se dio el fenómeno constitucional y esto hay que reconocerlo. En segundo lugar, aquellos bandos solemnes municipales por acuerdo de cabildo, mi memoria no me da para pensar en la época moderna cuáles se han dado. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Ya que el Ministro Zaldívar mencionó la cuestión de la sanción a los padres, ahí sí tengo la duda; tengo la duda por la expresión legislativa correspondiente que me da la impresión de que puede ser un poco genérica, muy abierta.

Fíjense, el 72, fracción V, que es el que se refiere a eso, está inevitablemente relacionado con el 68, fracción XII, de la propia ley, y en el 72 se establece la sanción y en el 68 se establece el supuesto que da lugar a esa sanción.

El 68 dice: “Al padre o tutor responsable que desatienda el programa terapéutico y de rehabilitación establecido o determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados”. Independientemente de que el padre o tutor pareciera que debiera limitarse únicamente a los padres o tutores de menores de edad que están en la posibilidad el padre de tener una responsabilidad respecto de ellos y no de hijos mayores de edad, desde luego. Lo que también me queda un poco claro en esta disposición es el concepto “desatiendan”, ¿a qué se refiere con “desatiendan”?, quién va a calificar y desde qué subjetividad van a decir se desatendió o no se desatendió porque llegó tarde a las terapias, porque no lo llevó en las condiciones que le pidieron, o con el material o porque de plano, obviamente porque no fueron a las terapias.

Pienso que aquí pudiera ser una cuestión un poco genérica que da lugar a cierta inseguridad en la aplicación de la norma, pero realmente lo planteo como una duda más que como una convicción de que fuera esto indebido, y lo planteo a los señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Un respetuoso llamado a que nos centremos en el tema de la competencia de la autoridad administrativa municipal porque si empezamos a abrir el abanico no vamos a alcanzar; alcancemos esta decisión y luego tocamos la que ustedes quieran.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. He escuchado con mucha atención las intervenciones de los señores Ministros; debo decir que en principio vengo de acuerdo con el proyecto del señor Ministro Fernando Franco; sin embargo, creo que se han presentado varias cuestiones que motivan ciertas dudas.

Quisiera mencionar, por principio de cuentas, el artículo 72, como bien lo ha señalado el señor Ministro Luis María Aguilar, en realidad lo que está estableciendo es la sanción, en su fracción V lo que dice es: “Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad”.

¿Qué nos dice el artículo 68, en la fracción XII? Lo que nos está diciendo es: “Al padre o tutor responsable que desatienda el programa terapéutico de rehabilitación establecido o determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados, u obstaculizar bajo cualquier motivo las visitas de verificación y la labor de los inspectores”. Entonces dice: Si se incumple pero

con reincidencia en contra de esa conducta, se hace acreedor a esa sanción que en todo caso si es reincidente puede ser acreedor a la realización de trabajos forzados en favor de la comunidad.

El problema que se nos presenta, claramente como decía el señor Ministro Aguirre, cuando se elabora no hay la reforma todavía al artículo 21 constitucional y cuando el proyecto se elabora se determina que está fundado el concepto de violación que se aduce, que está referido exclusivamente a la violación al artículo 5° constitucional, no se refiere para nada al 21, está relacionado exclusivamente con el 5° constitucional y el artículo 5° constitucional lo que nos dice es: “Que nadie puede prestar ningún trabajo si no es con su justa remuneración, a menos que esto provenga de una resolución judicial”. Entonces, el proyecto del señor Ministro Fernando Franco de manera muy pulcra, primero nos va diciendo: Se trata de una ley, esta ley está estableciendo esta sanción, esta sanción se está estableciendo ¿por quiénes? no por autoridades judiciales, sino por autoridades de carácter administrativo, porque las encargadas de establecer este tipo de sanción, es el secretario de Salud, es el juez Calificador o en su defecto el Presidente Municipal. Entonces, haciendo el estudio de la característica de estas autoridades, llega a la conclusión de que son autoridades de carácter administrativo; entonces dice: Si son autoridades de carácter administrativo, desde luego establecer una sanción de trabajos que no van a tener una remuneración, está en justa violación al artículo 5° constitucional y por esa razón, está proponiendo la invalidez del artículo y de los que en un momento dado están relacionados con él a manera de consecuencia. Sin embargo dicen: lo que sucede es que se

reformó recientemente el artículo 21 constitucional, el artículo 21 constitucional en su párrafo anterior lo que nos decía la reforma era: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; y ahora, la reforma al artículo 21 constitucional lo que dice es esto: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones para las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo en favor de la comunidad”. ¿Qué quiere decir? Que constitucionalmente se está reconociendo la posibilidad de establecer como sanción administrativa el trabajo en favor de la comunidad por autoridades de esta naturaleza. Pero yo creo que aquí hay que hacer una diferenciación que creo es muy importante. ¿A qué se está refiriendo el artículo 21 constitucional? El 21 constitucional en este párrafo está determinando la competencia de autoridades administrativas para establecer sanciones de la misma naturaleza en reglamentos de esta naturaleza, no se está determinando esta posibilidad para otro tipo de actos legislativos. ¿Qué tenemos nosotros ahorita en presencia de la controversia constitucional? no es un reglamento el que de alguna manera está estableciendo la sanción, es una ley, es una ley del Congreso del Estado de Yucatán, la que al final de cuentas está determinando esta sanción; entonces, yo diría, si no se trata del ordenamiento al que precisamente se está estableciendo en el artículo 21 constitucional que está referido a los reglamentos administrativos, que en un momento dado van a aplicar las autoridades administrativas, bueno, ahí está reduciéndose

específicamente a tres tipos las sanciones que estos reglamentos pueden tener, pero aquí ya no estamos hablando de ese tipo de reglamentos, no es un reglamento, no es un bando de policía y buen gobierno, es una ley emitida por el Congreso del Estado de Yucatán; entonces, si se trata de una ley, no estamos en el supuesto del artículo 21 de la Constitución. Entiendo que en un momento dado se está pretendiendo hacer una interpretación extensiva, podríamos decir por qué, porque se está tratando de una sanción de carácter administrativo que emite una autoridad administrativa, pero yo creo que el origen de esa sanción, no es un reglamento gubernativo, un reglamento administrativo, sino que en realidad es una ley propiamente dicha que emana del Congreso del Estado, porque si vamos a establecer por interpretación que porque la sanción la va a aplicar una autoridad administrativa, vamos a traer a colación la reforma del artículo 21 constitucional, yo creo que en todo caso ya estaría permitido, en cualquier ley establecer cualquier tipo de sanción, como trabajo en favor de la comunidad ¿por qué? porque el artículo 21 ya lo permite; sí lo permite, pero lo permite de manera restringida, dice: “únicamente” ¿para qué? para los reglamentos administrativos.

Entonces, creo que si estamos hablando de un ordenamiento de carácter distinto, como es una ley, no puede estar supeditado a la reforma del artículo 21 constitucional, sino a lo que en un momento dado está estableciendo el proyecto del señor Ministro Franco, que es el análisis del artículo 5º constitucional, en el que se está estableciendo como sanción la realización de un trabajo que no va a estar remunerado y que esto sí está prohibido por el artículo 5º constitucional, porque de lo contrario estamos haciendo extensiva esta interpretación

para cualquier sanción que se establezca en cualquier ley, y creo que al final de cuentas no es la naturaleza de la autoridad la que nos va a permitir traer la interpretación del artículo 21, sino la naturaleza de la disposición legislativa, que en un momento dado contiene esa sanción, y la naturaleza de la disposición legislativa que contiene esa sanción, es una ley, y la naturaleza que establece la sanción del artículo 21 constitucional, es un reglamento, que es totalmente distinto.

Entonces, en mi opinión el proyecto del señor Ministro sigue siendo vigente, sigue estando actual, y hasta ahorita me sigo manteniendo en mi conformidad con lo expresado en ese proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Quisiera que me den la oportunidad de tener mi primera participación quienes ya han pedido la segunda, porque la encuentro directamente vinculada y en contra de lo dicho por la señora Ministra Luna Ramos.

Se nos dice, hay un concepto técnico de ley, hay un concepto técnico, jurídico, científico de reglamento. El artículo 21 de la Constitución habla solamente de reglamentos, y por lo tanto, lo que esté en ley, no puede llegar a la aplicación del artículo 21 constitucional.

No es este mi criterio, y lo justifico de esta manera. Hay un principio de reserva de ley en la Constitución, cuando la Constitución dice: “Esto debe estar en una ley”, no puede estar en un reglamento; indefectiblemente tendrá que estar en ley, y hemos declarado inconstitucionalidad de reglamentos que contienen cosas sujetas al principio de reserva de ley, pero no hay un principio de reserva de reglamento; el reglamento es el

sobrante que deja la ley para que la autoridad administrativa, generalmente el titular del Ejecutivo, pueda complementar a la ley, pero hemos visto leyes particularmente municipales que son auténticos reglamentos, y en algún caso de leyes municipales llegamos a decir: “No está dejando nada para la autonomía municipal, debe el legislador estatal dar bases generales y no ser tan detallista que impida la actividad del Municipio”.

Esta Ley para la Prevención de las Adicciones, no es de esta naturaleza, no es una ley que tienda a regular la administración municipal, ni invade su autonomía, pero evidentemente establece una infracción administrativa cuyo contenido pudiera estar en un reglamento municipal, y si decimos que esto es característico y propio de un reglamento municipal, no veo inconveniente alguno para que aparezca en ley.

El legislador desarrolló su actividad con tal extensión que abarcó aspectos que pudieran ser de reglamento municipal.

Aquí hay una ventaja cuando es una ley estatal, que la infracción se vuelve tal en todo el Estado; que la sanción es igual para todos los Municipios del Estado, y cuando establece la competencia de autoridades municipales para que dentro de la jurisdicción territorial que les toca, apliquen esta sanción administrativa, yo no puedo decir que esta ley esté fuera de lo previsto, en este punto concreto, esté fuera de lo previsto en el artículo 21 constitucional, porque es mejor que esté en un reglamento y no directamente en la ley; materialmente es una disposición para aplicación municipal, llámese bando, llámese ordenanza, llámese en el caso, ley, la naturaleza material de la norma es la misma, independientemente del origen, no creo

que eso es lo que haya tenido en cuenta el legislador constitucional, ni es lo que nos haya querido decir. Los Municipios sí pueden establecer trabajo en favor de la comunidad como sanción por infracciones, pero las legislaturas no, salvo que las vaya a calificar, a determinar un juez.

A mí, a lo largo de la discusión me ha convencido lo dicho por el Ministro Aguirre Anguiano, que la reforma al artículo 21 constitucional ha hecho una “sanación”, dijo él, y me parece bien, una sanación de la irregularidad constitucional de que originalmente adolecían estas normas. Mi voto será pues en contra de la constitucionalidad.

Y ahora para segundas participaciones tengo anotados a la señora Ministra Sánchez Cordero, Cossío y Luis María Aguilar. En ese orden, Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. bueno, usted ya agotó uno de los temas que yo iba a tratar, pero también tuve las mismas dudas que el Ministro Luis María Aguilar, en el sentido de que esta norma respeta o no el principio de legalidad y proporcionalidad, en fin, yo llegué a una conclusión contundente, precisamente por la propia redacción del artículo, dice: “Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en tales fracciones del artículo 68 de esta ley y que serán las siguientes: al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción II del artículo 68, será acreedor primero a una amonestación con apercibimiento, —no es directa la sanción de trabajos en favor de la comunidad, va escalando esto; entonces, primero una amonestación con apercibimiento, después, en caso de reincidencia; o sea,

todavía es primero la amonestación con apercibimiento y después la reincidencia— dentro de un período de un año, —con plazo también— será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad —y luego establece— serán considerados en esta ley como trabajos en favor de la comunidad los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o de instituciones privadas asistenciales; este trabajo se llevará a cabo hasta en cien jornadas, en horarios distintos -como lo decía el Ministro Zaldívar- al de los laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la ley laboral, y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine”.

Yo pienso que previamente a esta sanción, se encuentra por supuesto la amonestación; se encuentra por supuesto el que es reincidente, y además, como dijo el Ministro Zaldívar hace un momento, no porque sea constitucional o no, pero mucho se ha dicho en muchos foros, en gran parte de los foros, que nuestro problema o que parte de nuestro problema es precisamente el deterioro del tejido social, y yo pienso que esta norma está encaminada precisamente entre otras cosas, a recomponer ese tejido social; es decir, yo independientemente de esto, estoy totalmente de acuerdo con la constitucionalidad, por las razones que he dicho, y me sumo a las que el Ministro Presidente dijo y las que mencioné en mi primera intervención, pero adicionalmente y a mayor abundamiento como lo dijo el Ministro Zaldívar, a ésta. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Escuchando las intervenciones de ustedes, voy a adecuar mi exposición, pero quiero observar el problema desde una óptica muy distinta: Me parece que cuando se emite la Constitución de 1917, la razón central de establecer la imposición o la limitación a las sanciones administrativas es, y hay una parte expresa en el informe preliminar o en el informe que rinde el primer jefe Carranza al Congreso en Querétaro, diciendo sobre la gran cantidad de problemas que se presentaban con motivo de las sanciones que se imponían por vía administrativa, y esto fue una de las consideraciones me parece recurrentes y constantes a lo largo de los debates del Constituyente.

Creo entonces que en ese momento se hace una distinción binaria bastante simple y que me parece por lo demás bastante adecuada a la época.

Las penas las va a imponer la autoridad judicial y las sanciones las va a imponer la autoridad administrativa.

La autoridad administrativa, ante un desarrollo muy incipiente del derecho administrativo de la época, entendía que todas estas faltas debían ser establecidas en bandos y en este tipo de reglamentos gubernativos que evidentemente no tenían nada que ver con los reglamentos que se emitían con fundamento en la fracción I del artículo 89, creo que son dos cosas completamente diferentes, ¿por qué? porque los reglamentos que se emitían entonces para desarrollar las leyes eran reglamentos que básicamente estaban dirigidos a la administración en la teorización de aquella época, mientras los reglamentos gubernativos y de policía estaban dirigidos a la población; en esta distinción que hacen los administrativistas

Diarintra y Adestra, entonces creo que ahí había una condición bastante clara de: Penas son aquellas que impone la autoridad judicial y sanciones administrativas, son las que imponen las autoridades administrativas en los reglamentos que se emiten para la población y no para el desarrollo, la autoridad administrativa. Creo entonces que cuando se establecen estas dos condiciones no hay una gradación de penas, sino hay prohibiciones. En el artículo 21 se dice “podrá imponer penas” y en el 22 dice qué penas no se pueden imponer. En el 21 se dice: “La autoridad administrativa podrá imponer penas”, pero las penas que pueda imponer son: “arresto hasta por 36 horas o multas”, y exclusivamente se establecen; entonces no hay un contenido material, salvo muy pocos artículos constitucionales, que nos digan que a cierto tipo de conductas ilícitas les corresponde una sanción penal y a cierto tipo de conductas una sanción administrativa, sino que se deja esto en la graduación.

Creo que se determina, al final del día, y por curioso que parezca, que una conducta es administrativa o es penal por razón de la pena que se impone a cada una de ellas, toda vez que no existe este continente en la Constitución que diga que a tal conducta le corresponde tal pena. Lo que se dice en la Constitución es: ¿Quieres imponer sanciones administrativas? pues entonces tienes a tu cargo la multa y el arresto; ¿quieres imponer sanciones penales? pon el resto de las que sean, salvo las que te estoy prohibiendo en el artículo 22, y si vemos el Código Penal, el catálogo de sanciones pues son, ya las conocemos: prisiones, inhabilitaciones, etcétera, cosas que no podría hacer en ningún caso la autoridad administrativa.

Yo en este sentido entonces me hago la siguiente pregunta: ¿Creo que lo que se deriva de este sistema es que no puede la

autoridad administrativa imponer penas distintas y es una obviedad lo que voy a decir, distintas al arresto, distintas a la multa y distintas a las medidas de seguridad?, puede imponer esas tres, pero no todo lo demás, puede él determinar qué tipo de conductas le parecen que deben ser acreedoras a esa pena: pintar bardas, tirar basura, en fin, lo que le parezca y únicamente puede relacionar esas conductas que haya considerado ilícitas con estos tres tipos de sanciones, en el resto de las cuestiones no puede hacer.

La autoridad legislativa puede determinar como ilícito también, un conjunto, ya después veremos si es razonable o no, pero no estoy discutiendo eso ahora, de acciones que le parezca que pueden ser ilícitas y las puede sancionar con cualquier cosa menos con las que están expresamente prohibidas en la Constitución: mutilaciones, palos, azotes, etcétera. Entonces me parece que así es como se va conformando el sistema.

Al final del día, yo creo que esto que decía el Ministro Aguirre es muy correcto, aquí se dio una sanación, aquí constitucionalidad sobrevenida, como dirían en otros lados, porque al final de cuentas me parece que quedarnos en la condición binaria de que todo lo que hace la autoridad judicial tiene que estar en ley y todo lo que hace la autoridad administrativa tiene que estar en reglamento administrativo, no puede compadecerse con la evolución que me parece fue importante por el problema concreto que Carranza tenía que resolver, pero no me parece que en este sentido se puede hacer, creo que la cuestión final es: La autoridad judicial puede sancionar infracciones y puede sancionar delitos, y la autoridad administrativa puede sancionar únicamente infracciones por la vía que se establezca; siempre y cuando, las penas

correspondientes sean otra vez arresto, multa o trabajos en favor de la comunidad, a partir de esta misma condición.

Ahora bien, en el caso concreto lo que tenemos es una autoridad administrativa que está imponiendo una sanción constitucionalmente prevista por una conducta que ella consideró, —creo que tienen razón el Ministro Zaldívar y la Ministra Sánchez Cordero— es una conducta adecuada, no la estoy juzgando, simplemente me parece que es correcta esa sanción, luego entramos al problema que señaló el Ministro Aguilar, pero creo que es una sanción y lo está haciendo con los instrumentos punitivos que tiene a su cargo, entre ellos: Los apercibimientos, las multas, los arrestos o en su caso final con un trabajo en favor de la comunidad.

Creo que —para mí, y esta es la interpretación que sostendré finalmente—, es constitucional este punto de vista, pero haciendo toda esta —digamos— recreación de elementos constitucionales para llegar a salvar el problema que manejaba el Ministro Franco, dadas las condiciones históricas en las que se generó este supuesto segundo del artículo 21 constitucional en cuanto a sanciones administrativas. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** El señor Presidente y el Ministro Cossío prácticamente clarificaron esto. El Ministro Cossío con esa riqueza conceptual y el Ministro Presidente con esa claridad intelectual que me hizo ver muy bien cómo estaba la cuestión, porque inclusive más allá de la cuestión

propriadamente reglamentaria y de una supuesta limitación en la ley para no exceder del reglamento, que no es aceptable, pienso que la Constitución ahí se está refiriendo específicamente a una cuestión de reglamentación o regulación, no al concepto de reglamento expedido en concepto del artículo 89 de la Constitución; entonces, está hablándose de regulación normativa y que tiene las limitaciones que se han establecido en la propia Constitución que no pueden imponerse sanciones por eso más que estas que permite específicamente la Constitución.

De tal manera que yo sostengo ahí también mi parecer en el sentido de que no hay ninguna incompatibilidad en la disposición de la Legislatura de Yucatán en relación con estos conceptos de autoridad administrativa, de reglamento y de las sanciones que se pueden imponer al respecto, y reitero –como ya lo apuntaba la Ministra Olga Sánchez Cordero–, es un problema grave, especialmente, tengo noticia en el Estado de Yucatán, el problema del alcoholismo y de las conductas de los jóvenes que es necesario que el Estado tome medidas para poder de alguna manera ir paliando este problema social y como aparentemente lo pudiera hacer, involucrar inclusive a los padres de familia para un problema que va más allá del individuo que incide en ese tipo de conductas nocivas para su salud. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Parece suficientemente discutido el tema.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** ¿Cómo señor Presidente?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Quiere replicar el Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con todo respeto yo quiero que me dé derecho de réplica, he escuchado con toda atención los argumentos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No había pedido la palabra señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Estaba esperando a ver si había alguna otra intervención señor Presidente. Le aprecio mucho que me abra el espacio.

En primer lugar sí, en términos coloquiales y chuscos –como lo dijo el Ministro Aguirre– efectivamente crecieron los enanos. Lo que creo es que lo que creció aquí es una argumentación muy rica en donde hay dos visiones diferentes respecto del problema, y consecuentemente creo que esto es lo que tenemos que abordar.

Por supuesto estoy totalmente de acuerdo en que estas normas van en la inercia, en el camino, en el trazado de lo que se está buscando tanto internacionalmente como en México para evitar ciertos problemas que estamos viviendo y que son muy sanos, no tengo la menor duda.

Por supuesto también creo que esta Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional debe interpretar los preceptos conforme a una realidad y en la mejor forma en que se pueden resolver los problemas que tenemos, pero también creo y estoy convencido que este Tribunal Constitucional tiene que ser muy cuidadoso en la interpretación para no romper equilibrios y para

no romper principios constitucionales y de aquí parto, de aquí parto porque a mí me parece muy importante que valoremos todo, en principio yo sostendré mi criterio y obviamente respetaré el criterio de la mayoría, inclusive me adelanto si la mayoría es suficiente, ofrezco señor Presidente, señoras y señores Ministros hacer el engrose, no tengo ningún inconveniente, creo que estos temas son muy interesantes y muy importantes.

Ahora, voy a tratar de decir por qué sigo sosteniendo mi proyecto, aquí nos hemos centrado en el 21 y han dicho que ha habido una sanación, bueno, más allá del concepto de sanación, creo que lo que se está perdiendo de vista es una interpretación sistemática de la Constitución, el artículo 5º establece una regla general, hasta donde yo alcanzo a entender, el artículo 21 establece una excepción; consecuentemente, en principio, la interpretación debe ser rígida sobre la interpretación amplia sobre la regla general que protege un derecho fundamental que es: Que nadie puede ser obligado a prestar servicios sin la justa retribución y menos sin su consentimiento, aquí es una pena, independientemente de quién la impone, es una pena. El 5º constitucional dice que las penas deben ser impuestas por la autoridad judicial y es la regla general; el 21 nos dice: infracciones administrativas pueden ser sancionadas y a partir de la reforma de dos mil ocho, se introdujo también la figura de la prestación de servicios a favor de la comunidad; consecuentemente, creo que esta interpretación la debemos hacer de manera restringida, en principio y no amplia y generosa porque vulnera varias cuestiones.

No sé cómo le vamos a hacer para decir que una ley es un reglamento, más allá del concepto que podamos tener, la Constitución antes y después de la reforma mantuvo el concepto claramente, claramente no es un problema de duda semántica, porque hubo la reforma y pudieron modificarlo, que habla de reglamentos gubernativos y de policía; es decir, hasta donde yo entiendo esto tiene un sentido y hay varias tesis aprobadas por el Pleno, inclusive cuando yo no estaba, que precisamente le conceden a los municipios, precisamente la facultad de expedir estos.

¿Qué veo yo? El primer problema que veo es que abrir esta puerta y espero que el Pleno si se pronuncia por la validez acote el criterio, va a abrir una puerta para que cualquier autoridad administrativa, por cualquier infracción pueda imponer como pena esto; entonces creo que hay que ser cuidadosos; en segundo lugar, —insisto— más allá de conceptos sí creo que la expresión de reglamentos de policía y buen gobierno, tienen un sentido, que puede ser utilizado de manera más amplia, no rígida, pero que no puede ir al grado de desnaturalizar; en tercer lugar, creo que las figuras, las debemos ver efectivamente conforme a la realidad, el trabajo en la comunidad tiene muchas implicaciones, nosotros lo estamos viendo desde esta óptica en el Distrito Federal, en una realidad muy diferente a la que enfrentan muchos municipios, muchos pueblos, muchas comunidades; consecuentemente, creo que imponer una pena de trabajo en favor de la comunidad, evidentemente afecta a la vida en comunidad, creo que ésta fue una de las razones —y por eso insisto que no debemos de perder de vista esto— porque se circunscribió a cuestiones que los municipios pueden expedir, porque es en donde este —

digamos— concepto de comunidad se da con toda su intensidad.

Por otra parte, considero que al haber abierto la puerta de imponer trabajos a favor de la comunidad, como bien lo mencionaba el Ministro Cossío, entramos en un terreno muy complicado en donde este Tribunal Constitucional ha venido más allá de la doctrina, construyendo su propia doctrina jurisprudencial constitucional, que es el campo del derecho administrativo sancionador, en donde evidentemente cada vez se ha establecido que hay vasos comunicantes entre los principios que rigen al derecho penal y los que deben ser aplicados en el derecho administrativo sancionador, pero este Pleno también se ha pronunciado, no los voy a cansar leyendo tesis. Se ha pronunciado porque eso es en principio y el derecho administrativo sancionador tiene su propia naturaleza y su propio ámbito.

Me pregunto ¿realmente es válido que la Secretaría de Salud de un Estado le imponga a un padre, por un supuesto incumplimiento, la sanción de trabajos en favor de la comunidad, porque no hizo que su hijo fuera a la terapia? Es muy discutible que el alcance pueda ser éste, pero no es materia, simplemente estoy hablando del ámbito del derecho administrativo sancionador.

En tercer lugar, y me parece fundamental. Efectivamente, sí creo que hay un ámbito de reserva del reglamento. Por ejemplo, en los reglamentos que expide el Presidente de la República para las Secretarías de Estado debe haber ciertas previsiones que no pueden estar en ordenamientos inferiores.

Entiendo que el Presidente se refería a la inversa, si puede haber una reserva de reglamento frente a la ley. Hay la llamada por la doctrina, “delegación reglamentaria” que el legislador hace a la autoridad administrativa, que es otro problema, pero aquí el punto concreto es que no estamos hablando necesariamente del reglamento en su acepción —digamos doctrinal y jurisprudencial—, porque este Pleno así lo ha sostenido. Estamos hablando de reglamentos específicos que le corresponden a una órbita competencial específica.

Consecuentemente, por todas estas razones, simplemente como lo dije al principio, y aquí acabo señor Presidente, ya no voy a intervenir. Estoy dando las razones de por qué voy a sostener mi proyecto enriquecido con muchos argumentos de los que se han fundado aquí, que en mi opinión operan a la inversa. Y creo que finalmente el voto de este Tribunal Constitucional es el que definirá el sentido de este asunto y lo respetaré plenamente, porque —vuelvo a repetir— parto de la base de la plausibilidad de los argumentos que aquí se han dado, en función del tema tan delicado que tiene que ver con este asunto.

No la comparto, constitucional ni legalmente, pero finalmente respetaré la decisión del Pleno, y señor Presidente, ahora sí le pediría que lo sometamos a votación para poder avanzar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Hay más solicitudes de voz. Yo, con permiso del señor Ministro Silva Meza y la Ministra Luna Ramos. Dijo don Fernando Franco: yo no veo correcto que el Secretario de Salud, que es un funcionario administrativo estatal imponga esta pena; tampoco la veo correcta. En esto no me he pronunciado, hemos estado hablando de las autoridades

municipales, pero sí, creo que una lectura detenida de la ley parece que salvaron el tema del Secretario de Salud y que él no puede establecer esta sanción.

Dice el artículo 72: “Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI”, se brincó la V, no le da competencia para establecer la sanción prevista en la fracción V.

La fracción V, dice: “Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto será acreedor a la sanción de trabajos en favor de la comunidad”. Ésta no la puede imponer, en este precepto, el Secretario de Salud. Lo vuelve a mencionar el artículo 73.

En el artículo 73, dice: “Corresponde a la Secretaría de Salud y al juez calificador, y a falta de éste al presidente Municipal, de acuerdo con el ámbito de su competencia”. Y de la competencia de la Secretaría de Salud quedó excluida la pena de trabajos a favor la comunidad.

Con esta aclaración que estimo pertinente, le concedo la palabra al señor Ministro Silva Meza y registro la otra participación.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias Presidente, seré muy breve. He estado escuchándolos con muchísimo, muchísimo interés en razón de que venía convencido totalmente con el proyecto. Como se ha dicho: fue confeccionado, elaborado en otros tiempos, con otra concepción, respecto de la cual, siento que desde ese punto de vista, y creo que así lo he entendido de todos, no tendría

objeción, ajustes si se quiere mínimos a la propuesta del proyecto. Sin embargo, ahora se ha estado cuestionando todo en función de reformas constitucionales, se ha dicho, el artículo 21 ha sido modificado, se ha adicionado esta consecuencia, en tanto sanción, en tanto pena, en relación con esta conducta, esta conducta irregular, ilícita.

Sin embargo, de lo discutido aquí, a mí me han dejado todavía muchísimas, muchísimas dudas en los planteamientos, que nos dan desde la distinción o de la bifurcación original que hace, respecto de un comportamiento previsto en una ley, un reglamento, que tiene una sanción. Pero esto no es en absoluto, ni las infracciones, solamente se dan en reglamentos, y las penas solamente se dan en leyes, esas sí, pero las otras pueden estar en ley también.

Acabo de pedir el Código Fiscal para estos efectos, tenemos inclusive idéntico comportamiento que da lugar a una infracción; la infracción de contrabando en su descripción típica, legal, es idéntica a la del delito de contrabando. Consecuencias diferentes, pretensiones diferentes del legislador, calificaciones diferentes, consecuencias distintas, que persiguen también cosas diferentes en el delito. Es evidente, cuando menos en la construcción tradicional, que se busca sancionar conducta, no resarcimiento patrimonial, no, simplemente sancionar, la conducta es el fin primordial del delito de contrabando.

La infracción de contrabando tiene otras consecuencias, resarcitorias, de otro orden. Mismo comportamiento diferente, clasificación y consideración y consecuencias. Pero, aquí entra lo que ha dicho el Ministro Franco en este momento, esta eventual situación de choque que se da, con la modificación al

artículo 21, en relación con el artículo 5° constitucional. Esto nos lleva, así lo creo, a que ésta viene siendo una excepción en el tratamiento donde nos aumenta las tradicionales consecuencias sancionatorias de una infracción de arresto o multa con el trabajo en favor de la comunidad, o sea, los trabajos obligatorios, prohibidos por el artículo 5° constitucional, reservados a la imposición solamente por autoridad judicial, exclusivamente, en tanto tienen la naturaleza de pena, no sanción administrativa. En tanto lesiona también un bien jurídico de otra entidad, sabemos que las penas van y se imponen y se clasifican en relación con diferentes bienes jurídicos.

Aquí, es atentatorio contra la libertad de trabajo. Vamos, decía el Ministro Franco: es un derecho fundamental, tiene un tratamiento. Es una pena más que una infracción, aunque esas caracterizaciones muchas veces son muy frágiles, son mucho muy frágiles, para eso traía a colación la situación de infracciones y delitos fiscales, y las consecuencias, y cuándo están de un lado, y cuándo están del otro, son realmente líneas muy tenues, y ese es el trabajo o el problema que se presenta en este asunto.

Pero aquí son tantos los “mis” tradicionales que se presentan para determinar en función de la naturaleza de la pena, en función del bien jurídico que afectan, emerge creo, sobre esta modificación reciente del artículo 21, el artículo 5° constitucional.

Siento que esta óptica, que es la óptica del proyecto, es la que por el momento a mí me convence.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Se ha mencionado que esto es muy correcto, porque es la tendencia internacional, y porque con esto se pretende la recomposición del tejido social. ¿Y no se puede recomponer el tejido social y seguir las tendencias internacionales cumpliendo con lo que dice la Constitución? Creo que sí, se puede establecer exactamente lo mismo, cumpliendo exactamente con lo que la Constitución señala. ¿Por qué razón? Porque el artículo 5° constitucional no puede quedar de lado.

El Ministro Silva Meza en este momento lo acaba de mencionar. La regla general de que nadie puede realizar un trabajo sin la justa remuneración, implica únicamente lo que establece el artículo 5° constitucional, que lo establezca una autoridad judicial, no una autoridad administrativa. ¿Cuál es la excepción a esa regla? La reforma reciente del artículo 21 constitucional en la que dice: Sí, sí puede, la autoridad administrativa establecer esto. ¿Cuándo? Cuando está estableciéndola como infracción, pero en sus reglamentos gubernativos.

Es cierto, estoy de acuerdo con lo que se había dicho hace rato, que de alguna manera hay principio de reserva de ley, quizá no un principio de reserva de reglamento, en eso coincido plenamente; sin embargo, ¿cuál es la naturaleza de los reglamentos gubernativos en un momento dado? Es cierto que por el tipo de lugar que regulan, el tipo de materia que regulan, permiten este tipo de infracciones, pero yo quiero recordarles lo que este Pleno ha dicho en una tesis respecto de las leyes

estatales y los reglamentos en materia municipal, que dice: Esquema de atribuciones constitucionales que derivan de la reforma al artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

No se las voy a leer completa para no cansarlos, simplemente la parte medular que dice: “Se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden”, y a esto es a lo que se está refiriendo este problema. Constitucionalmente el artículo 5º está diciendo: “Nadie puede realizar un trabajo sin la justa retribución.” ¿Cómo? Solamente que la autoridad judicial lo diga. Excepción: Artículo 21 constitucional reformado: “Puede hacerlo la autoridad administrativa como infracción administrativa, pero derivada de elementos gubernativos.” Entonces, creo que si no estamos en esa situación, creo que no podemos determinar que cualquier ley establezca ya la posibilidad de que una autoridad administrativa establezca una infracción de esta naturaleza, porque ahorita se puso en tela de duda lo del Secretario de Salud, pero con el criterio que aquí se está manejando, es decir: “El artículo 21 constitucional está estableciendo la posibilidad de que como infracción administrativa cualquier autoridad administrativa puede establecer una infracción de esta naturaleza estableciendo como sanción el trabajo en favor de la comunidad”, pues eso implica que cualquier autoridad administrativa va a establecerlo, entonces hicimos nugatorio lo dicho por el artículo 5º constitucional.

¿Entonces qué sucedió? Cualquier autoridad administrativa en interpretación extensiva del artículo 21 constitucional puede establecer este tipo de sanciones, y en todo caso pues ya el artículo 5º que dijo que nadie puede llevar a cabo estos trabajos sin la justa remuneración, pasó a la historia, pasó a la historia porque con esto simple y sencillamente se deroga o se abroga parcialmente esta parte del artículo 5º constitucional.

Creo que es la excepción, sí, pero entendida en el contexto que está establecido en el propio artículo 21 constitucional, y además, entendida en el contexto en que esta propia Corte lo ha interpretado en el sentido de que lo que se tiene que entender es la atribución, sí, sin decir más o menos, pero en el contexto constitucionalmente correspondiente a la facultad de la autoridad que lo emite, y la autoridad que lo emite –en este caso– es un Congreso local, es una ley, se está refiriendo a una autoridad administrativa y este contexto abre un abanico, como lo decía el señor Ministro Franco, de posibilidades increíble.

Ahorita se cuestionó lo del Secretario de Salud, pero en este contexto cualquier autoridad administrativa puede establecer como infracción administrativa trabajos en favor de la comunidad. ¿Y por qué razón? Pues porque así dice el artículo 21. Entonces, ya el artículo 5º constitucional pasó a la historia para determinar que solamente puede hacerlo una autoridad judicial. Por eso también me sostengo en el proyecto del señor Ministro Fernando Franco, que como veo queda en minoría.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** No sabemos.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** No sabemos Ministra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** No se adelante.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy convincente. Ministro Franco. Es para aclaración.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Mi intervención deriva de una intervención previa en donde se afirmó que no le corresponde al Secretario de Salud, y esto creo que sí hay que aclararlo debidamente.

El artículo 68 de la ley dice: “Para los efectos de esta ley se sancionará a quien o quienes incurran en las siguientes conductas. Fracción XII. Al padre o tutor responsable que desatienda programas terapéuticos de rehabilitación, establecidos determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados.”

“Artículo 72. Corresponde a la Secretaria de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones XII del artículo 68.”

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Ah!, no del 72, una disculpa.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Pero termino, porque es muy importante, pero me dio pauta para poder intervenir. Y la fracción V dice: “Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII, del artículo 68, se hará acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad; serán considerados en esta ley como

trabajados en favor de la comunidad los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo hasta en cien jornadas en horarios distintos al de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que se determine en la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine”.

Después dice que se hace conforme al procedimiento y el procedimiento le corresponde a la Secretaría de Salud. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sigue el señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente, el Ministro Franco me parece que planteó de verdad con toda precisión los dos temas que están siendo objeto, ya al final del día, de la discusión. El primero es, —y dice con toda razón—, hay una regla general para que nadie en este país podamos ser obligados a prestar un trabajo sin una justa retribución, e inmediatamente después viene en el artículo 5º la autorización para que esta condición sea exceptuada cuando se imponga esto como una pena y esto consecuentemente se ha determinado en una ley en sentido formal y material y por una autoridad específica que es una autoridad judicial y creo que en eso no tenemos ninguna duda, así es como en el asunto anterior la señora Ministra Luna Ramos y yo votamos.

Sin embargo, me parece que esta adición del párrafo cuarto del artículo 21, introduce también un supuesto distinto y un supuesto que teniendo la regla general que señala el Ministro Franco después tiene dos excepciones y el artículo me parece que a la luz de la nueva reforma, la de junio de dos mil ocho, se debía leer así: “En este país nadie puede ser obligado a prestar un trabajo personal subordinado sin la justa retribución (coma), salvo que el juez lo establezca como pena (coma), o la autoridad administrativa como sanción”. A ese segundo punto voy, creo que entonces tenemos estas dos condiciones, la primera.

El segundo tema y lo tocó el Ministro Silva Meza, creo que ahí hay un problema central que es al que me quería referir, se pueden establecer como supuestos de sanción, elementos, —voy a llamarlo así—, penales o elementos administrativos, y de verdad yo coincidí con él en que salvo muy pocos casos que están establecidos en la Constitución, no existe la posibilidad de que se determine si este ilícito es penal o este ilícito es administrativo, al final del día, —yo por eso decía—, curiosamente la Constitución nos lleva a un sistema en el cual nos dice: A estos ilícitos si tú los quieres calificar como administrativos, te advierto que sólo les puedes poner, hoy en día, tres sanciones, las demás no las puedes poner, no le puedes poner una pena de prisión a una cosa que le quieras llamar sanción administrativa.

Es decir, las autoridades administrativas, —por decirlo de otra forma—, no pueden imponer penas privativas de libertad salvo un arresto máximo de treinta y dos horas, una multa con los temas de los jornaleros, etcétera, o una de trabajo en beneficio de la comunidad.

Tú puedes calificar tus ilícitos como tú quieras, legislador o autoridad administrativa, sólo tienes restricciones sobre este caso. Y en los penales no puedes imponer determinado tipo de penas, aun cuando hayas catalogado cierto tipo de delitos.

Todos conocemos el caso que acaba de señalar el Ministro Silva es muy relevante, de la condición aduanera, puedes tener sanción penal que va a ser una sanción privativa de libertad o puedes tener una sanción que consiste en un arresto, amonestación o lo que fuere, para estos efectos, creo que la diferencia está entonces en la sanción, salvo los casos en que sí se prevé en la Constitución esta situación.

Otros casos que hemos visto todos y que nos llaman mucho la atención es cuando ante cierto tipo de conductas ilícitas se ponen unas penas que son absolutamente desproporcionadas, tirar un árbol con una sierra eléctrica o robarse una vaca, tienen una penalidad mayor que a privar de la vida a una persona, en fin, condiciones socio-culturales que se van presentando en cada entidad federativa.

Pero esa es una determinación del legislador, que por cierto en lo futuro lo vamos a tener que analizar cuando entre en vigor todo el sistema con proporcionalidad de penas.

Creo que el asunto está en lo que decía el Ministro Franco, cuando dice: Reglamentos gubernativos y reglamentos de policía, bandos, pero es que ese es el punto, creo que sí vale la pena que lo veamos desde cómo lo estableció el Constituyente, porque la expresión sí es muy, muy y se está haciendo cada vez más relevante, reglamentos gubernativos y de policía.

Insisto, hoy en día los reglamentos gubernativos y de policía nos puede parecer un asunto de Ayuntamiento, o nos puede parecer un asunto menor, pero a mi parecer, en la lógica del Constituyente de 1917, estos eran los reglamentos que se emitían por la autoridad administrativa en relación con los particulares, porque recordemos esto, el principio de legalidad tenía una función, el principio de legalidad vinculaba a los particulares desde la actuación del Congreso.

Los reglamentos, se suponía, y ahí están todos los libros aquellos que tuvieron tanta influencia de los alemanes, de Mayer, etcétera, que decía: “Los reglamentos no pueden vincular a los particulares, porque los reglamentos funcionan al interior de la administración”. A mí me parece, y esta es la forma de contextualizar la expresión como muy bien lo señalaba el Ministro Franco, diciendo: Un reglamento gubernativo o de policía, es aquel que se refiere a los particulares, no es aquel que se desarrolla al interior de la administración con órdenes para establecer una condición jerárquica subordinada, a mí me parece que este es el sentido.

Consecuentemente ¿Qué es lo que creo en esta interpretación integral? Que las penas efectivamente sólo se pueden establecer por ley, las penas pueden sancionar de diversas maneras salvo los casos prohibidos por el 22, que los reglamentos se refieren a los particulares en el sentido de disposiciones que son emitidas precisamente para regular la conducta de éstos, y que sí pueden tener una sanción siempre y cuando no se exceda de estas tres modalidades a las que nos estamos refiriendo.

Entonces, para mí, el artículo 5° se lee como una regla general, lo decía muy bien el Ministro Franco: “Primera excepción: Cuando como pena sea establecida por el juez o cuando como sanción administrativa sea establecida por una autoridad administrativa, siempre y cuando tenga sólo tres modalidades de castigo”; y en el segundo sentido: Reglamentos gubernativos o de policía, me parece que no son necesariamente los municipales, sino son aquellas normas que se emiten para tener la relación entre los individuos y la administración, porque esto no existía en la lógica de ese mismo modelo, revisé muy brevemente el debate sobre el artículo 21, y éste me parece que es el sentido que tenía la discusión en ese entonces.

Entonces, creo que estos dos problemas, que me parece que son completamente centrales, se pueden resolver a la luz de una construcción efectivamente, de una regla con dos excepciones, porque están en artículos constitucionales de misma jerarquía, simplemente en distintos puntos, en el 5° y en el 21, pero los dos tienen jerarquía constitucional y tendríamos que hacer una interpretación armónica, y dos, entendiéndolo que es una pregunta muy complicada e importante que hizo el Ministro Franco, un reglamento gubernativo o de policía no se refiere a la fuente, se refiere a la función normativa que realiza en términos de vinculación de las conductas a los particulares, con excepción de las posibilidades de sanciones en materia penal. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tarjeta blanca para don Juan Silva.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Es para complicar la discusión, para aclarar.

Yo siento que aquí también ya entra en juego la naturaleza del trabajo en favor de la comunidad, recordemos que en materia penal, en el capítulo de sanciones está el trabajo en favor de la comunidad, y la misma disposición penal dice: “El trabajo en favor de la comunidad puede considerarse como una pena autónoma o como un sustitutivo de las penas de prisión o multa”. ¿No será que el 21 está hablando en el trabajo en favor de la comunidad, del sustitutivo del arresto?, y esto le quitaría el carácter de la pena autónoma del arresto, si sustituirlo por trabajo en favor de la comunidad, pero digo, esto es, insisto, es un elemento a considerar en tanto que si esto es así, pues ya estaríamos parados en otro aspecto que no sería considerado como pena, y esto la sacaría del ámbito judicial. Lo dejo para reflexión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias, me siento relegado por el tarjetazo.

Lo único que quería decir es lo siguiente: Cuando el señor Ministro don Fernando Franco González Salas nos leyó una serie de normas en donde dice: “Corresponde a la Secretaría de Salud, supuestos de hecho consumados, la imposición de trabajos al servicio de la comunidad”, nos está refiriendo al oficio, no al oficial. Después nos dice de quién depende y quién podrá nombrar al que imponga las sanciones.

Entonces, pues el oficial llamado secretario no tiene facultades para multar personalmente y para imponer esta sanción; el oficio administrativo claro que las tiene.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Antes de irnos al receso quisiera alumbrar lo que veo como una consecuencia de muy elevada magnitud: La posición que sostienen los señores Ministros Franco y Luna Ramos. Como estamos hablando de una novedad en el ámbito municipal: el trabajo a favor de la comunidad, no nos cuesta demasiado trabajo decir: ¡Ah, no!, tiene que estar en reglamento, nunca en ley, pero hay cantidad de leyes que establecen infracciones municipales, toda la normatividad de policía y tránsito, hay leyes estatales y este Pleno dijo que eran correctos, si vamos a decir: Esto para que lo puedan aplicar las autoridades municipales tiene que estar necesariamente en reglamento porque la ley no puede ser reglamento, hay una cobertura nacional de leyes formales que establecen infracciones municipales, en materia de policía, de tránsito, de rastros, de una infinidad de actividades.

La actividad reglamentaria que originalmente se decía son reglamentos autónomos, se ha visto impactada muy duramente por la legislación, y eso nos llevó a la tesis que citó la señora Ministra Luna Ramos: Tienen que respetar las legislaturas estatales un ámbito propio de los Municipios, pero no al grado de decir: Ninguna sanción administrativa para ser aplicada por las autoridades municipales puede estar en ley. Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor Presidente, es que creo que aquí hay una cuestión, los reglamentos gubernativos de policía no se pueden restringir a Municipios.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Entonces, poniendo esta situación, sí llegáramos a la conclusión de que toda sanción administrativa tiene que estar en un reglamento gubernativo de policía, sé que no es la implicación pero quisiera simplemente comentarlo, se caen todas las sanciones administrativas, no sólo los que tengan que ver con Municipios, los de todas las leyes del país.

Porque imaginemos otra cuestión en Ley de Salud, y que dijera la Ley de Salud: Se sancionará así o asá, ahora con el tema que está de moda, que es al que venda comida chatarra; entonces van a decir: ¿Dónde está esa sanción? Pues en la Ley de Salud, esa ley es una sanción, sí, ¿no está en un reglamento gubernativo de policía?, no; entonces es inconstitucional.

Es que ésa es la implicación en este sentido, como no es pena afecta a la totalidad del sistema; es decir, es un posible camino que también advierto no circunscribiéndolo al municipal porque creo que ése no es el ámbito de reglamentos de policía y gubernativo, pero en fin.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me pidió el señor Ministro Luis María Aguilar que no votáramos antes del receso, tiene una duda para esclarecer.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Creo que la señora Ministra también levantó tarjeta.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Después de la señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Nada más antes de que se me fuera la idea de lo que acaban de decir, de que este criterio que se está sosteniendo por el Ministro Franco, por mí, y creo que por el Ministro Silva Meza, que haría nugatorias todas las sanciones que se establecen en las leyes de tránsito, no, no; porque no estamos hablando de sanciones de trabajos en favor de la comunidad, estamos hablando de multas y estamos hablando de arrestos a lo mejor o de otro tipo de sanciones.

El trabajo en favor de la comunidad, ¿por qué estamos nosotros considerando que es inconstitucional? porque el 5º constitucional está estableciendo una prohibición específica, que no sucede ni con las multas ni con el otro tipo de sanciones que se establecen en las demás leyes y reglamentos, no creo que se confunda, porque al parecer se está entendiendo que como nosotros dijimos que esto sólo se debe establecer en el reglamento, ya no se puede establecer en ninguna otra ley, no, no; la diferencia es la sanción a la que nos estamos refiriendo, que es trabajo en favor de la comunidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perdón Ministra, la multa por una infracción municipal que castiga la autoridad municipal hay muchas en ley y el 21 dice: que estén previstas en los reglamentos municipales, no en leyes estatales.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¡Pero no hay prohibición del 5° constitucional!

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Aquí tampoco hay!, el 21 constitucional abrió a las autoridades municipales la posibilidad de sancionar, esto se aceptó en principio, al arresto, a la multa se suma ahora el trabajo en favor de la comunidad, condición, condición formal del artículo 21, que estén en reglamento municipal y sólo una vamos a exigir que esté en reglamento municipal y las otras pueden estar en ley, ese es el problema.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No, el problema que veo es éste: Son tres las sanciones, efectivamente el artículo 21 dice que estén en reglamento municipal.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tres, no nada más una.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Las tres, las tres.

Ahora dicen, hay otras que están en ley como son las multas y los otros, estoy de acuerdo, y eso no hace nugatorio esas sanciones, aquí lo que estamos diciendo es; el trabajo en favor de la comunidad está prohibido por el artículo 5° y la excepción al artículo 5° constitucional es el artículo 21 y el artículo 21 está estableciendo que estas sanciones pueden establecerse por autoridad administrativa en los reglamentos, porque de lo contrario se hace nugatorio el artículo 5°.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, vámonos al receso, ¡perdón Ministra! había pedido tarjeta blanca la Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por supuesto que estamos viendo aquí dos visiones totalmente diferentes en

relación a este tema que por primera vez nos acercamos a él después de la reforma a este precepto del artículo 21 constitucional y las intervenciones han sido verdaderamente interesantes. Quería intervenir para manifestarme sobre algo que dijo el Ministro Silva Meza, que nos dejaba a la reflexión si es en lugar del arresto, pienso que no, porque está escalada la sanción y hablaba de amonestación pública después de reincidencia también; y finalmente, por supuesto estos trabajos en favor de la comunidad y lo último, por supuesto que como dijo la señora Ministra lo que dijimos el Ministro Zaldívar y yo, en relación a la recomposición del tejido social de las normas que van y que tienden a esta situación, desde luego que deben ser constitucionales, en ese sentido lo comparto plenamente, no quería decir otra cosa. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Nada más en relación con lo que dice la Ministra Luna, estamos viendo independientemente de que si puede establecerse un trabajo en favor de la comunidad con o sin remuneración, estamos ahorita, creo, entiendo, viendo nada más si cualquiera de estas tres sanciones en qué tipo de normas se pueden imponer, eso es lo que estamos viendo, ya podríamos ver si así se considera, si puede o no hacerse trabajo en favor de la comunidad con o sin remuneración; que entonces ya nos referiríamos específicamente a la relación del artículo 5° constitucional, pero según entendí, estábamos discutiendo si la reglamentación a que se refiere el artículo 21 constitucional, qué tipo de norma debemos entender para que se puedan establecer y ya veremos en siguiente etapa ese calificativo que le preocupa a la señora Ministra Luna.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, les propongo que nos vayamos al receso, después de oír a don Sergio Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muchas gracias, nada más para recordarles que el párrafo cuarto del artículo 21, no menciona a los municipios. Gracias.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS).**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Señor Ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, me parece que realmente la sesión que hemos tenido ha sido muy ilustrativa en todos los sentidos, creo que hay argumentos valiosos que se han expresado tanto a favor como en contra del proyecto, y más allá de definiciones mayoritarias, me parece que sí hay cuestiones planteadas que ameritarían, por lo menos de mi parte, y por eso lo planteo, una reflexión más reposada.

Creo que estamos hablando, como lo dije desde el principio, de un tema medular, no en sí mismo por el caso, como en otras ocasiones lo he dicho, sino por los criterios que podamos fijar como Tribunal Constitucional.

Reconozco que de la parte de la mayoría, aunque he manifestado que sigo con mi proyecto, ha habido argumentos que son dignos de análisis.

No quisiera, señor Presidente, señoras y señores Ministros, que tomáramos una votación aunque fuera preliminar en este momento, y que en el caso personal me permitan revisar algunos de los argumentos y de las ideas que aquí se han vertido para pronunciarme en la próxima sesión.

Entonces, con todo respeto señor Presidente, por estas razones, quisiera suplicarles que permitan que este asunto ya no se discuta, menos se vote en este momento, y que se pueda retomar el lunes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Creo que es muy atendible la petición del señor Ministro ponente, y en consecuencia, puesto que no listamos ningún otro asunto, ni convendría iniciarlo cuando estamos a mitad de esta discusión, levantaré la sesión pública en este momento y convoco a los señores Ministros para la que tendrá lugar el próximo lunes a la hora acostumbrada en este mismo lugar.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)**