

**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 19 DE ABRIL DE DOS MIL SIETE.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

**NÚMERO**

**ASUNTO**

**IDENTIFICACIÓN  
DEBATE,  
Y RESOLUCIÓN.  
PÁGINAS**

**LISTA OFICIAL ORDINARIA ONCE DE 2007.**

**21/2004**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** promovida por Diputados de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la citada entidad, demandando la invalidez de los artículos 4°, 6° y 9°, fracción XVI, 24, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII, 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV y XVIII, 31, del 33 al 38, 42, 43, 55, 60, 74, último párrafo, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial número 48 Bis, el 31 de mayo de 2004.  
**(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)**

**3 A 60.  
EN LISTA.**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES  
DIECINUEVE DE ABRIL DE DOS MIL SIETE.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE MARIANO AZUELA GÜITRÓN.  
EN  
FUNCIONES:**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, MARIANO  
AZUELA GÜITRÓN:** Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar  
cuenta con los asuntos listados para este día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor, con mucho gusto.  
Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del  
acta relativa a la sesión pública número cuarenta y uno ordinaria,  
celebrada el martes diecisiete de abril en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** A consideración del Pleno el acta con la que dio cuenta el señor secretario. Consulto si en votación económica se aprueba.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Continúa dando cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 21/2004. PROMOVIDA POR DIPUTADOS DE LA TERCERA LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DE LA PROPIA ASAMBLEA Y DEL JEFE DE GOBIERNO DE LA CITADA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4º, 6º Y 9º, FRACCIÓN XVI, 24, FRACCIONES I, II, IV, V, VI, VII Y VIII, 25, FRACCIONES I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV Y XVIII, 31, DEL 33 AL 38, 42, 43, 55, 60, 74, ÚLTIMO PÁRRAFO, 107, 108, 109, 110 Y 111 DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NÚMERO 48 BIS, EL 31 DE MAYO DE 2004.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2004, PROMOVIDA POR VEINTISIETE DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, TERCERA LEGISLATURA.**

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6º, 9º, FRACCIÓN XVI, 24, FRACCIONES I, II, IV, V, VI, VII Y VIII, 25, FRACCIONES I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV Y XVIII, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, 55, 60, 74, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 107, 108, 109, 110 Y 111 DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO TERCERO DE ESTA SENTENCIA.**

**TERCERO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4º Y 43, PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.**

**CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Se concede el uso de la palabra a la señora ministra Luna Ramos, ponente de este asunto, a fin de que nos haga la presentación del mismo.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Señora y señores ministros, la Acción de Inconstitucionalidad con la que se ha dado cuenta bajo mi ponencia está promovida por algunos integrantes de la Asamblea Legislativa, en contra de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que fue aprobada en dos mil cuatro. Se vienen impugnando en inconstitucionalidad diversos artículos de esta Ley.

En el proyecto que estamos presentando a la consideración de este Pleno, después de analizar cuestiones relacionadas con competencia, oportunidad, legitimación, hemos determinado que la acción sí es procedente; y en el caso de que los señores ministros estuvieran de acuerdo en que entráramos al análisis del fondo de este asunto, yo quisiera suplicarles que siguiéramos el problemario que con anticipación les fue repartido, porque son varios los conceptos de invalidez que se hacen valer y que están referidos a determinados bloques de artículos de esta Ley, en situaciones muy, muy específicas.

Entonces, yo quisiera primero que se preguntara, si es que respecto de los aspectos preliminares hubiera algunas observaciones, para yo tomar nota de ellas, y si no, para que cada que entráramos a un tema de fondo, me permitiera el señor presidente explicar el concepto de invalidez referido, cuáles son los artículos que se están impugnado, qué es lo que está proponiendo el proyecto para que pudiera abrirse la discusión ya sobre los temas específicos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bien, en relación con los temas preliminares, quisiera usted hacer alguna exposición o lo sometemos a debate.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo quisiera que entrara a debate. Nosotros consideramos que la Corte es competente, que están legitimados quienes promueven, está en tiempo y que el asunto es procedente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** En relación con estos temas. Alguna ministra, algunos ministros desean hacer uso de la palabra.

Bien, se considera que esto está superado y ahora se le regresa el uso de la palabra, es un nuevo sistema en que se pide la palabra para varios momentos durante la sesión, pero creo que la ponente es la que puede guiarnos en este debate, entonces se le concede por segunda vez el uso de la palabra, en relación con un primer tema de fondo.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Muchas gracias señor presidente. Sí, en el primer concepto de invalidez, se está impugnando la constitucionalidad de los artículos 9, 33, 34, 35, 36, 37... perdón señor presidente, el señor ministro Valls tiene...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** ¿Para una cuestión previa señor ministro?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Una cuestión previa y de carácter general, antes de ir a los temas particulares.

Con independencia del examen particular de los artículos impugnados que se realiza en el proyecto, y respecto de lo cual hemos elaborado un dictamen que se circulará en un momento, me parece relevante, antes de analizar estos preceptos, que previamente al examen de los conceptos de invalidez, y precisamente para poder analizarlos, es necesario establecer en la sentencia, en la resolución de la ponencia de la señora ministra, cuál es la naturaleza y el objeto de la Ley impugnada, para fijar entonces el marco constitucional aplicable; esto es: ¿los principios constitucionales que rigen la materia, son administrativos, o son penales, o comparten dos naturalezas? En el proyecto no se hace ese señalamiento, ese estudio, lo cual lleva a sostener, desde mi punto

de vista, algunas contradicciones, como por ejemplo, en una parte se dice que no es aplicable el principio de presunción de inocencia, porque la Ley impugnada es sobre infracciones administrativas, y no es materia penal, empero, cuando se examinan los argumentos relativos a la violación a los derechos fundamentales de los menores, se señala que sí se viola el artículo 18 constitucional, cuando este artículo, si bien trata específicamente de protección de menores, en principio es para el ámbito penal, sin que en la consulta se exprese por qué en este caso se estima que sí es aplicable. Por consiguiente, reitero que me parece primordial sentar primero las bases constitucionales que rigen la materia, para entonces determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley en cuestión. La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de mayo de dos mil cuatro. En las iniciativas que dieron lugar a esta Ley, presentada respectivamente por el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, y por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se señala como principal motivación para su creación, para la expedición de la Ley, la necesidad de consolidar una sociedad democrática, para lo cual se requiere, se dice, normas que garanticen el derecho, y también se requiere generar la responsabilidad de todos los habitantes del Distrito Federal, para mejorar las relaciones sociales, y preservar el entorno social. Así, en ambas iniciativas se considera que un rubro fundamental en las relaciones sociales, son las infracciones de policía y buen gobierno, y por tanto, la pretensión de la iniciativa de ley, es que esa materia sea un verdadero instrumento de preservación de la convivencia armónica, y de prevención del delito, impulsando a la par la autorregulación ciudadana, y así quedó establecido en la ley; por ello, en las iniciativas también se alude a las necesidades de inhibir conductas antisociales que dañen la convivencia, brindar seguridad a los habitantes de la ciudad, y garantizar el disfrute de espacios públicos y el respeto entre todos. También se señala en estas iniciativas, que el problema de inseguridad en la ciudad, obedece a diversos factores sociales, económicos, culturales y educativos, así como que el fenómeno de mayor preocupación es la socialización del delito, o sea la aceptación tácita de las conductas antisociales, verlas como algo normal, cotidiano, e incluso como una forma de vida; por lo que, tanto el gobierno como los

ciudadanos, tenemos la obligación de revertir estas tendencias en su propio ámbito de actuación, según las iniciativas –sigo con ellas-, buscan la prevención, por tanto, regulan aquellas conductas que sin constituir delitos, sí vulneran la armonía, la convivencia ciudadana, al afectar no sólo a las personas, sino también a los bienes que pertenecen a todos, el respeto a los demás, la tranquilidad pública, la seguridad ciudadana y el entorno urbano. Lo anterior, porque es un hecho verificable que en las vías y espacios públicos se cometen impunemente gran cantidad de conductas que afectan esos valores, que ya se ven como algo normal, o bien, existe desinterés, desinterés ciudadano para involucrarse en los procedimientos establecidos para su sanción; lo que genera en los infractores la certeza de la impunidad y en la ciudadanía la percepción del desorden social; así pues, en las iniciativas se propuso un catalogo de faltas que se consideran conductas reprochables, que no se contemplaban en la anterior Ley de Justicia Cívica, que se considera deben ser sancionadas, porque afectan valores importantes para una sana convivencia, y también se reformulan algunas hipótesis que sí contenía la Ley anterior. Tales conductas reprochables se clasifican en la Ley en cuatro rubros, atendiendo a los valores que afecta: infracciones contra la dignidad de las personas, infracciones contra la tranquilidad de las personas, infracciones contra la seguridad ciudadana e infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México. Ahora bien, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en su Artículo Primero señala: “La presente Ley es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto: a) establecer reglas mínimas de comportamiento cívico; b) garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados, y regular el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal, en su preservación; c) determinar las acciones para su cumplimiento. –Termino la cita- Como se aprecia de lo relatado, esta Ley de Cultura Cívica, es en realidad un ordenamiento de policía y buen gobierno, por lo que su denominación como ley, no impide, desde mi punto de vista, que se considere que sí es aplicable lo dispuesto en el primer párrafo, del artículo 21 constitucional, ya que ante todo debe atenderse, considero, al contenido de la norma y no a su denominación, máxime si atendemos a que dicho numeral fundamental -el 21- en esa parte, proviene desde la Constitución de



1917, desde su origen, y no ha sido prácticamente reformado, por lo que en nuestra tarea de Tribunal Constitucional de máximo intérprete de la Constitución, considero que debemos interpretarla frente a la dinámica actual. Así mismo, debemos considerar el criterio del Pleno que se contiene en la tesis de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO, AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”. Hasta ahí el rubro de la tesis.

Pienso que debemos considerar este criterio del Pleno, a fin de darle el debido alcance a las conductas que se pretenden regular con la Ley impugnada, así como a la facultad que tiene el Estado para hacerlo, esto es, para ordenar o para prohibir determinadas conductas que considera afectan la sana convivencia, la tranquilidad y la seguridad de la Ciudad de México, y en su caso, para sancionar a quienes no cumplan con tales normas. Por lo que, en el caso, al tratarse de infracciones administrativas que entran dentro de la potestad punitiva del Estado, es válido, considero, para examinar los conceptos de invalidez planteados, acudir a los principios de Derecho Penal establecidos en la Constitución Federal; por consiguiente, como he señalado, debemos determinar en primer término la naturaleza y objeto de la ley, de ahí qué reglas o principios del ámbito administrativo y del ámbito penal, rigen esta materia, más aún, cuando los argumentos de invalidez planteados por los accionantes, se apoyan en que, a juicio de ellos la ley vulnera diversos preceptos fundamentales relativos a las sanciones administrativas y a las penas por la comisión de delitos, por lo que debe fijarse previamente en el proyecto el marco constitucional que rige a la materia regulada por la Ley impugnada, gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Como lo han advertido ustedes en la exposición del señor ministro Sergio Valls, él introduce un aspecto que no trata el proyecto; él señala incluso que considera que es necesario como un punto que después se va a reflejar en otras partes del proyecto, debe determinarse la naturaleza jurídica de

estas disposiciones, pienso que sí es valedero el que veamos si conviene resolver previamente este problema; yo pregunto primero en votación económica si están de acuerdo en que abordemos este tema. Tiene la palabra el ministro Góngora en relación con este punto.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Por conducir en esta forma tan ordenada la sesión; yo creo que el pecadillo que se atribuye al proyecto de la señora ministra no es tal, porque en algunos artículos están referidos a problemas administrativos, Derecho Administrativo, y algún otro artículo como el de los menores al artículo 18 constitucional que pudiera ser de naturaleza penal, pero el poner en un marco previamente si es penal o es administrativo, pues nos impediría examinar parte por parte como se ha hecho por la señora ministra, yo estoy de acuerdo con su proyecto salvo algunas observaciones, lo que viene en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bien, aunque pensaba yo que iba a oponerse el ministro Góngora a que discutiéramos esto, él defendió que no es necesario el hacer ese examen, era lo que yo decía si en votación económica lo debatíamos, si era necesario o no era necesario; bueno, ya en el terreno de los hechos como ya el señor ministro Góngora defendió la postura de que no es necesario, el ministro Valls defendió la de que sí es necesario, yo los invitaría a pronunciarse al respecto, el ministro Silva Meza tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo creo que en este concreto aspecto caben las dos opciones: debatirlo o no debatirlo, por qué, porque desde mi óptica el proyecto en su desarrollo sin explicitar o dar una base previa resuelve el problema en la forma que inclusive el ministro Valls lo sugiere; yo creo que es muy pertinente o sería pertinente en la estructura del proyecto eventualmente una resolución, dar un marco previo, pero marco previo no tanto como objeción, en tanto que por la vía de hecho el proyecto así lo viene solucionando, esto es, no opera en automático con los principios de

naturaleza penal, sino que, como dice el criterio del Pleno: en forma prudente los va incorporando cuando esto es necesario, en tanto que sí hay un indisoluble emparentamiento entre la falta y el delito; en tanto que las dos son expresiones de comportamiento humano le sigo a bien en sus intereses jurídicos protegidos, por la vía administrativa existe una reacción, o bien, por la vía penal puede existir otro reproche para ese tipo de comportamientos, en atención a la naturaleza del ordenamiento que lo regula, el origen que tiene el Legislativo de ello, en fin, en esa distinción que hemos y conocemos entre faltas y delitos; esto motivó, inclusive en aquello que en el dos mil seis se emitiera ese criterio por el Tribunal Pleno, donde se determinara que estando frente al derecho penal sancionador o el derecho administrativo sancionador y las normas sustantivas del derecho penal, pues se hiciera uso prudente, precisamente a esos principios sustantivos, en tanto que los dos son manifestaciones del ius puniendi estatal, esto es de la potestad punitiva del estado, están presentes; es importante señalarlo para claridad de la sentencia y creo que sí, no tanto motivo de debatirlo, sino de acordar si se incluye por la ponente un capítulo previo para determinar la naturaleza jurídica de esas disposiciones como metodología del tratamiento que se hace en el propio y proyecto, y yo creo que eso está bien, para estos efectos, si no lo hace la ministra ponente, yo no haría causa belli, pero creo que si está generando una inquietud, habría que dejarla resuelta e incorporarla al proyecto, no tanto como tema de debate. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** A mí me parece que fue importante lo planteado por el ministro Valls, porque él lo justificó señalando que de la naturaleza de estas disposiciones deriva lo que después va a ser el examen pormenorizado de los distintos preceptos. Yo pienso que esto sí es significativo porque si empezamos a ver un paquete de preceptos y luego otro, y no nos ponemos de acuerdo en algo que se nos ha señalado es fundamental, vamos a estar, por lo menos, repitiéndonos en cada uno de los temas, en cambio, si aquí se llega a la conclusión. Esto es materia administrativa y no se le aplica el derecho penal; esto es materia penal y sí se aplican los principios de derecho penal. O es una materia administrativa, pero por tener una

vinculación con lo relacionado con conductas infractoras, de algún modo pudiera aplicarse el derecho penal, bueno, pues ya nos vamos poniendo de acuerdo, pero por lo pronto a mí sí me pareció importante lo que destacó el ministro Valls, de que en relación con un punto, dice aquí, no opera el principio de presunción de inocencia porque es administrativo; y en otros puntos, ahí sí operan los principios de materia penal, bueno, por qué, yo creo que es valedero, pero no estoy diciendo que así voy a conducir la sesión, sino que estamos debatiendo meramente si es conveniente que haya esta parte preliminar. Yo entiendo que no fue el propósito del ministro Valls, pedir que retire su asunto la ministra, no perdamos de vista que ella es discípula del ministro Díaz Romero, y eso sí sería, incluso, hasta falta de cortesía, ella no vería con buenos ojos que se le retirara su proyecto, sino que más bien como dice el ministro Silva Meza, bueno, se puede aceptar y luego ya en el engrose se haría esto, pero sigue a debate el tema, si es conveniente precisar esta cuestión desde este momento o mantenerla en suspenso.

Señor ministro Cossío tiene la palabra y luego el ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo creo que hacer una definición inicial sobre la característica de la ley, la verdad es muy complicado, porque tendríamos que observar la ley en su conjunto y sacar un promedio en relación sobre si la materia es administrativa o penal. Yo creo que lo que está haciendo el proyecto, independientemente si coincidimos o no, y eso sí lo podríamos corregir en la discusión, o tal, es: determinar, al ir viendo la disposición, qué naturaleza tiene la disposición, no qué naturaleza tiene el ordenamiento; si la disposición que estamos analizando tiene características penales, entonces apliquemos las disposiciones penales; si tiene característica administrativa, pero eso insisto, depende del precepto, no depende del ordenamiento. Consecuentemente, yo estoy de acuerdo como está planteado el punto. Lo que plantea el ministro Valls se me hace importante, en el sentido de encontrar una incongruencia, pero es una incongruencia en la forma de tratamiento de los preceptos, no en la forma de manifestarse en términos generales, entonces, qué es lo que yo diría, algo muy semejante a la conclusión del ministro Silva Meza.

Vamos viendo concepto de violación por concepto de violación, definamos qué características tienen los preceptos, supongamos por suponer, el primero de ellos que tiene las normas una naturaleza puramente administrativa, pues entonces veamos qué preceptos le son aplicables. En la Primera Sala hemos dicho que deben ser los del derecho administrativo sancionador, resueltos en términos del derecho administrativo sancionador, y sólo utilizar las disposiciones de carácter penal en ciertos casos que se estableció en una tesis de la Primera Sala. Entonces me parece que es una forma más simple, porque la otra nos puede pasar algo, definamos en abstracto qué naturaleza tiene la ley, vamos a decir que es administrativa; definir administrativa cuando nos encontremos una disposición que para alguno de nosotros no sea administrativa, sino penal, volveremos a establecer la discusión. Creo que es mejor ir utilizando la lógica del proyecto, que hacer un pronunciamiento general de inicio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Con todo respeto señor ministro, pienso que ya usted hizo un pronunciamiento muy claro, se trata de una ley compleja, en la que lo mismo puede haber preceptos de una naturaleza o de otra, pero ya estudió el tema, ya de algún modo establece un punto de partida; luego entonces, acepta la posición del ministro Valls, por qué, pues porque él lo que pretende es que se diga previamente cuál va a ser lo que va a definirse en torno a la ley y no es lo mismo que digamos esto es administrativo exclusivamente, a que esto es penal exclusivamente, a que como lo ha dicho usted señor ministro Cossío, esto va a depender de las características de cada precepto; entonces, hacer esa advertencia ya se lograría satisfacer la inquietud del ministro Valls, pero nadie mejor que él, para que nos aclare cuál es su posición y como solicitó el uso de la palabra, se la concedo.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. De ninguna manera quiero sujetar el proyecto a una camisa de fuerza, a un marco, de ninguna manera, esta es una oportunidad también para precisar un concepto que se ha ido abriendo paso en la doctrina y que no ha alcanzado del todo su carta de nacionalidad propia, válgaseme la expresión, el Derecho Administrativo Sancionador, como lo llama la

doctrina española, o el Derecho Penal Administrativo como se ha dado en llamar aquí en México por algunos tratadistas, esta es una oportunidad, la materia de la ley, cabe exactamente en esa concepción de un Derecho Administrativo Sancionador, donde se ejerce la potestad punitiva del Estado, sin acudir a un procedimiento penal y sin acudir al Poder Judicial, sino por el Poder administrador, pienso que esta es una excelente oportunidad para, yo que he sido un aficionado a asomarme al Derecho Administrativo, siempre me ha inquietado el tema del Derecho Administrativo Sancionador, ya jurisprudencia, hay tesis en fin, esta es una oportunidad para que la ley quede enmarcada como desde mi punto de vista lo está, dentro de un Derecho Administrativo Sancionador que participa un poco de la naturaleza del penal y participa también del Derecho Administrativo, que es una combinación de ambos, pero con sus propias características, aquí no hay delitos, hay infracciones, aquí no hay penas, hay sanciones, en fin, yo a eso me refería señora ministra ponente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES AZUELA**

**GÜITRÓN:** Con el comentario de que desde luego, me ha quedado muy nítido el que el señor ministro Valls, es un hombre humilde, porque un catedrático de Derecho Administrativo y tratadista, con obra jurídica que solamente se ha asomado un poquito al Derecho Administrativo, pues pienso que dista mucho de la realidad, pero en fin, ya vimos en el fondo lo que él pretendía, que ahorita sí ya nos descubrió sus cartas, el que se defiende la tesis de que hay un Derecho Administrativo Sancionador y a lo mejor pues da oportunidad a dar cabida a mucho de lo que ha dicho la Primera Sala y a lo que ahorita se ha adelantado.

Han solicitado el uso de la palabra en este orden el ministro Aguirre Anguiano, el ministro Góngora Pimentel, la ministra Sánchez Cordero; ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias ministro presidente.

Pues yo quería notificarles que otra oportunidad que quiero dejar ir, ya sé que tenemos la oportunidad de hacer un estudio de la naturaleza precisa de esta Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pero corremos el

riesgo que corremos siempre que nos da por teorizar, por descubrir la íntima naturaleza de las instituciones jurídicas, que hacemos disertaciones de carácter académico, que hacemos teorizaciones, a partir de las cuales si estamos de acuerdo en lo teóricamente definido, vamos a atar muy sencillamente las conclusiones, pero de aquí a que llegemos a ese acuerdo, nos vemos en las sesiones del mes próximo o del siguiente todavía.

A mí me parece bien lo que dicen Góngora y Cossío, si hay una contradicción interna en la forma de tratar alguno de los artículos, bueno, pues vamos revelando esa contradicción interna y vamos tratando de elucidar las cosas para que salgan lo mejor posible, pero no hagamos ese estudio teorizador, porque no nos vamos a encontrar resultados prácticos, en fin que se me vaya la oportunidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Desde luego, advierto que al hablar usted de Góngora y Cossío se refiere usted a los tratadistas; nuestros compañeros ministros coinciden con ello y vamos a escuchar a uno de ellos.

Ministro Góngora tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias, yo comparto lo que dice el señor ministro, doctor y dilecto amigo Cossío; en cuanto a que no se estudie primero, no se vea en un marco lo del derecho administrativo sancionador, aunque pues si se quiere hacer un estudio y de una vez que se englobe todo lo que es el derecho administrativo sancionador, pues sería una oportunidad académica muy buena; pero tal vez no sería el caso para verlo ahora y que nos dé el mes de enero próximo viendo qué es el derecho administrativo sancionador; es cierto, ya se ha adelantado la doctrina sobre eso.

Yo creo que como está el primer punto de discusión que señala la señora ministra en su problemario, verán ustedes, 1.- Los numerales 9 fracción XVI en relación con los artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal transgrede; los artículos 5 constitucional, 21 constitucional, 123 fracción III de la Constitución, por lo siguiente: –veamos pues eso– "La constitucionalidad de las actividades

de apoyo a la comunidad", y veamos por qué sí o por qué no, transgrede el artículo 5° constitucional, luego el 21 constitucional, etcétera; tal como lo ha propuesto la señora ministra ponente; ahora que si ella quiere hacer un estudio sobre lo que es el derecho administrativo sancionador, pues es cosa de ella.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** A ver, para una aclaración, ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Me sorprendió muchísimo una paradoja, recién le han instalado formalmente al ministro Góngora Pimentel las ínfulas –hace unas horas apenas– y ya no baja el trato de "doctor" a los "multidoctores" que hay en este Pleno; esto me parece muy notable, pero lo que me parece paradójico, es que ya está empezando a recurrir, a prescindir de los estudios teóricos en las sentencias judiciales, ¡que paradoja!

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Presidente, para una cuestión de forma nada más.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Señor ministro Góngora tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Lo dije eso del doctorado, maestría y ministro y dilecto amigo del ministro Cossío, porque sé que eso le gusta al ministro Aguirre que se diga, por eso para complacerlo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bien, tiene la palabra la ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias ministro presidente.

Bueno lo primero, cómo nos gusta entrar a discusiones antes siquiera de empezar a los temas correspondientes.



Pero yo creo, yo creo que es interesante lo que señalaba el ministro Valls desde luego; y bueno, yo creo que no habría que hacer ninguna causa belli si entramos concepto por concepto de violación o en general y vemos la naturaleza jurídica, y es que esto se refleja en el proyecto, ¿por qué?, porque el examen de constitucionalidad lo podríamos emprender a partir, y utilizando el parámetro del 21 constitucional o del 18 constitucional; entonces, yo creo que esto es interesante y tan es así, que en el propio proyecto precisamente por la naturaleza de ciertas normas de esta Ley de Cultura Cívica existen contradicciones o aparentes contradicciones que, pues en mi opinión podrían ser ya regladas; la más importante es primero, que se afirma que la Ley de Cultura Cívica pertenece al derecho administrativo y no al penal y después pasa posteriormente a afirmar que el artículo 18 de la Constitución que regula el Derecho Penal respecto de niños y adolescentes es aplicable para declarar de inconstitucional y darle algunas de las reglas que son impugnadas.

Entonces, tan válida esta discusión que estamos teniendo que se ha reflejado en el propio proyecto en donde en un primer plano se establece que sí es derecho administrativo y posteriormente también, en algunas otras partes para declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos se refiere al 18; entonces, yo creo que es interesante lo que se está discutiendo, pero bueno, ya si entramos a fondo como dice el señor ministro presidente, empezamos a ver ya las cuestiones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Ministra Luna Ramos obviamente es usted la que finalmente es la que tiene que decir porque a lo mejor esta es su oportunidad de que retire su proyecto y diga: voy a hacer un estudio muy profundo de ese tema que decía el ministro Valls, con el inconveniente de que a lo mejor lo priva a él de la oportunidad que se podrá dar en otra ocasión.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, bueno, por principio de cuentas debo decirles que este asunto se subió al Pleno en 2005, o sea, ya tiene rato.

Cuando nosotros mandamos este proyecto todavía no había la costumbre en el Pleno de fijar en todos los asuntos el marco constitucional, esto se hizo con posterioridad a 2005 se empezó a estilar que se hiciera esto en los proyectos, entonces hago esta aclaración.

Pero por otro lado, no consideré que se debiera mandar alguna hoja de reposición pues por la forma en que se están tratando los artículos de manera individual, y es cierto que en ocasiones se hace referencia a artículos en materia penal, pero se hace referencia porque así los hacen valer en los conceptos de violación, la Ley me queda clarísimo que es administrativa, digo no tengo la menor duda de que es una Ley de carácter administrativo y nada más tenemos que ver cuáles son los fundamentos de esta Ley que tengo en la Exposición de Motivos y en el Decreto que se emitió y que en un momento están con base, precisamente en el artículo 122, Apartado c), Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 48, 49, 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Ley yo no le veo en ningún momento problema de definir si es penal o es administrativa, es administrativa. Entonces quieren que ponga el marco constitucional determinando los artículos que norman el fundamento para su expedición, con mucho gusto lo hago.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Pero para el engrose.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Para el engrose por supuesto, no lo retiraría sería para el engrose. Ahora en cuanto a lo que se ha dicho de las tesis que se han emitido respecto del poder administrativo sancionador que ha emitido la Segunda Sala cuando se tratan de infracciones de carácter administrativo, pues en el momento en que consideren que debemos agregar esa tesis cuando lleguemos al artículo correspondiente, con mucho gusto las agrego, yo lo único que les quiero decir esto no es ninguna novedad, el poder administrativo sancionador, ha existido toda la vida en materia administrativa de otra manera, las autoridades no tendrían cómo hacer cumplir sus determinaciones si no establecen sanciones administrativas para hacerlas valer y para hacerlas

cumplir, pero yo con mucho gusto le llamo como ustedes quieran poder administrativo sancionador, lo que ustedes digan.

Pero al final de cuentas para el marco constitucional, yo lo que agregaría, si es que están de acuerdo, nada más sería establecer con fundamento en qué artículos y con base en qué disposiciones se emite la Ley correspondiente que desde mi muy particular punto de vista, es administrativa en todos sus aspectos y que lo que se viene tocando de los aspectos penales está referida de manera específica a los conceptos de invalidez que se están contestando en cada artículo concreto si estuvieran de acuerdo con esto yo lo agrego con mucho gusto en engrose.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Como responsable de esta sesión del debate, me crea usted un poco un problema, porque asumió usted dos actitudes una muy conciliadora de decir: yo sostendré con los preceptos constitucionales que es una ley administrativa y suficiente.

Pero después adoptó una actitud un poco retadora en que invita más bien al debate, eso es muy común, nada novedoso tiene, y luego esa frase tan comprometedora en un órgano colegiado “si ustedes quieren”, pues es invitar a que cada quien exponga por qué quiere o por qué no quiere, yo me permito preguntarle por qué no se queda nada más con la primera para efectos de engrose añade ese aspecto del marco constitucional y yo creo que lo aceptaría el ministro Valls y de esa manera podemos continuar con el punto que ya mencionó el señor ministro Góngora ¿le parece bien?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con mucho gusto lo acepto señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Entonces pasamos a ese primer punto de discusión. Tiene la palabra el ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias, como se dice punto de discusión, analizar los siguientes aspectos, se citan algunos artículos, y dice: Se transgreden los artículos 5 constitucional.

Bien, artículo 5 constitucional: En el primer concepto de invalidez los quejosos plantean la inconstitucionalidad de los diversos artículos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, relativos a las actividades de apoyo a la comunidad por virtud de las cuales los infractores pueden evitar cubrir las sanciones de multas o arrestos que les sean impuestos en términos de la propia ley, y aquí verán ustedes en la nota número 1, dice: Esto se refiere a los artículos 9, fracción XVI, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley.

Yo coincido con la propuesta del proyecto (parece que voy bien) en el sentido de que dichos preceptos no vulneran el artículo 5 constitucional, pues de su contenido se advierte que las actividades de apoyo a la comunidad no implican que el infractor sea obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, como lo prohíbe el referido precepto constitucional, y en la nota número 2 verán ustedes que se transcribe esa parte del precepto. Por el contrario, tales actividades se realizan a solicitud del propio infractor, con el fin de no cumplir las sanciones que se le hubiesen impuesto (ven ustedes en la nota 3 lo que dice el 33, primer párrafo de la Ley), lo que pone de manifiesto su naturaleza prerrogativa. (En la nota número 4 verán donde se dice: En todos los casos el juez hará del conocimiento del infractor la prerrogativa a que se refiere este artículo.) Lo anterior se corrobora y quizá valdría la pena agregarlo al proyecto, señora ministra, con lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, del cual se desprende que en caso de que el infractor decida no realizar las actividades de apoyo a la comunidad o no concluir las, la consecuencia no es forzarlo a cumplir con ellas, sino simplemente hacer efectivas en su contra las sanciones originalmente propuestas.

Considero que este esquema asegura en todo momento el elemento de voluntariedad por virtud del cual estas actividades no pueden considerarse como una pena cuya imposición corresponda a la autoridad

judicial, ni como un servicio público obligatorio de los que refiere el artículo 5, cuarto párrafo, de la Constitución.

Ahora continuaría yo con el 126.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Yo pienso que la idea de la ministra es que vayamos superando todos estos problemas; me parece que por ser tantos los preceptos impugnados y tantos los artículos constitucionales que se estiman violados sí sería muy claro el que fuéramos punto por punto y entonces aquí simplemente estamos analizando si estos distintos preceptos de la Ley Cívica del Distrito Federal, de cultura cívica, violan el artículo 5º de la Constitución.

Ya hemos escuchado al ministro Góngora, tiene la palabra la ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente.

Yo nada más quería de manera primordial decir de qué se trata el concepto de invalidez que está aduciéndose respecto de estos artículos y a qué se refiere esta primera parte, este primer bloque que de alguna manera ya el señor ministro Góngora ha hecho favor de explicar y quería comentar cómo se está tratando en el proyecto para que se pudiera abrir a la discusión, si no tuviera inconveniente, señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Advierto que además me hace usted que me fije para que en todos los casos primero le dé la palabra a usted, que la había reservado, para que nos haga esa aclaración. Una disculpa de que le di la palabra primero al ministro Góngora, pero como ya dijo usted, algo adelantó y ya más o menos estamos imaginando de qué se trata.

Tiene la palabra, ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente.

Bueno, pues en este primer concepto de invalidez se vienen impugnando diversos artículos, entre ellos es el 9, fracción XVI, el 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica. Estos artículos es importante determinar qué es lo que dicen, para poder saber si estamos o no en contravención con los artículos que se mencionan de la Constitución. El artículo 9º dice: Corresponde a la Consejería, fracción XVI, establecer las equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad.

El artículo 33 dice: Cuando el infractor acredite, de manera fehaciente, su identidad o domicilio podrá solicitar al juez le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad, a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia; las actividades de apoyo a la comunidad se desarrollarán por un lapso equivalente a las horas de arresto que correspondan a la infracción que se hubiere cometido; en ningún caso podrán realizarse dentro de la jornada laboral del infractor.

El artículo 34, dice: El juez, valorando las circunstancias personales del infractor podrá acordar la suspensión de la sanción impuesta y señalar los días, horas y lugares en que se llevarán a cabo las actividades de apoyo a la comunidad y sólo hasta la ejecución de las mismas cancelará la sanción de que se trate.

La Administración Pública del Distrito Federal y las Delegaciones, enviarán a la Consejería, propuestas de actividades de apoyo a la comunidad para que sean cumplidas por los infractores, siguiendo los lineamientos y equivalencias de tiempo que ella misma determine.

En todos los casos, el juez hará del conocimiento del infractor la prerrogativa a que se refiere este artículo.

Artículo 35: Para los efectos de esta Ley, se entiende por actividades de apoyo a la comunidad, la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción.

Artículo 36: Son actividades de apoyo a la comunidad:  
Fracción I.- Limpieza, pintura o restauración de centros públicos, educativos de salud o de servicios;

Fracción II.- Limpieza, pintura o restauración de bienes dañados por el infractor o semejantes a los mismos;

Fracción III.- Realización de obras de ornato en lugares de uso común;

Fracción IV.- Realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación en lugares de uso común.

Fracción V.- Impartición de pláticas a vecinos o educandos de la comunidad en que hubiera cometido la infracción relacionadas con la convivencia ciudadana o realización de las actividades relacionadas con la profesión, oficio u ocupación del infractor.

Artículo 37: Las actividades de apoyo a la comunidad se llevarán a cabo bajo la supervisión de personal de la Consejería, para el caso de las actividades que se desarrollen en las áreas centrales y de la Delegación, en caso de que las actividades se realicen en la misma, atendiendo a los lineamientos que determine la Consejería, los titulares de la Administración Pública del Distrito Federales y los jefes delegacionales proporcionarán los elementos necesarios para la ejecución de las actividades de apoyo a la comunidad y mensualmente harán del conocimiento de la Consejería, los lugares, horarios y actividades que podrán realizarse, en términos de este capítulo.

Y, por último:

Artículo 38: En el supuesto de que el infractor no realice las actividades de apoyo a la comunidad, el juez emitirá la orden de presentación, a efecto de que la sanción impuesta sea ejecutada de inmediata.

Estos son los artículos que se vienen impugnando en este primer bloque del concepto de invalidez señalado en primer término.

Las razones por las que se vienen impugnando inconstitucionalidad de estos artículos son cinco, fundamentalmente.

La primera de ellas que está encaminada a decir que viola el artículo 5º, de la Constitución, en virtud de que está imponiendo la realización de trabajo sin consentimiento y sin retribución por parte de la ciudadanía y que esto, desde luego, resulta violatorio del artículo 5º, constitucional y que además se hace sin establecer los lineamientos; sin respetar los lineamientos que establece el artículo 123, fracciones I y II, de la Constitución.

Y por otro lado, que el propio artículo 5º, constitucional, determina un catálogo de actividades de carácter de servicio, en los que se establece cuáles de estas actividades son de carácter obligatorio y cuáles incluso son de carácter gratuito; y que ninguna de las que se determinan en la ley correspondiente que acabamos de leer, relacionadas con servicio a la comunidad, se apega al catálogo que se determina en el artículo 5º, constitucional.

Y que por otra parte, el artículo 21, de la Constitución, en la segunda parte del primer párrafo, está determinando prácticamente el marco constitucional regulatorio de las infracciones de carácter administrativo; y que establece de manera exclusiva como sanciones por autoridad administrativa, de manera exclusiva la multa y el arresto y que la falta de cumplimiento en el pago de la multa, es exclusivamente conmutable por el arresto y que por esa razón el hecho de que se determine que puede conmutarse el pago de una multa o de un arresto por la prestación de un servicio a la comunidad que de alguna manera viola el artículo 21 constitucional.

Y por último, establece también una contradicción entre dos artículos, el 34 y el 36, porque dice que el 34 está estableciendo el catálogo de aquellos actos que se consideran servicio a la comunidad, y que el 36 determina que esto puede ser establecido por la propia Consejería; entonces dice que ahí hay una contradicción dentro de la propia Legislación.



En el proyecto que se está sometiendo a la consideración de los señores ministros se ha dicho por una parte, que si bien es cierto que se está estableciendo como pena conmutable, no pena, yo hablaría de sanción conmutable el que se lleven a cabo estos servicios a la comunidad, el proyecto determina que esto es una opción que se le da al particular para que en un momento dado no tenga la necesidad, o bien de pagar una multa desde el punto de vista pecuniario o de ser arrestado por determinado número de horas por el incumplimiento de las obligaciones que establece esta ley.

Entonces, se está determinando por principio de cuentas que no es violatorio del artículo 5º constitucional porque no impide desarrollar a la persona su trabajo cotidiano, porque incluso la propia Ley está determinando que este tipo de actividades debe llevarse a cabo en horas en las que no son precisamente en las que realiza su jornada laboral correspondiente y que por esta razón no resulta violatorio, y que si bien es cierto que la sanción no está establecida por una autoridad de carácter judicial en los términos que se establece como restricción a la garantía que se determina en el artículo 5º constitucional sino por una autoridad administrativa como es el juez cívico, que lo cierto es que al final de cuentas esto se está estableciendo como una prerrogativa o como un beneficio al particular que optaría por ella a fin de no ser arrestado o no pagar la multa correspondiente, y que evidentemente que esto de alguna forma está también soslayando o no violando el artículo 21 de la Constitución, porque si se establece como una prerrogativa para el ciudadano lo que determina el artículo 21 es que no se pueda conmutar por sanciones que vayan más allá de lo que sería el arresto y la multa; y que sería un beneficio para el particular llevar a cabo actividades en beneficio de la comunidad para que no pudiera hacerse uso de este tipo de sanciones.

Y por lo que hace a la infracción que determina respecto del artículo 123, en relación con los menores, aquí le estamos diciendo que en este momento esto no es atendible, al menos no en este concepto de invalidez, porque los artículos que les leí y que son los que motivan este

concepto de invalidez no hacen referencia alguna a menores de edad; entonces que en su momento habrá infracciones en donde sí se refieren de manera específica a ellos pero que estos no, y por esa razón no nos hacemos cargo en este momento de este análisis.

Y por lo que se refiere a la contradicción entre estos dos artículos 34 y 36, lo que estamos determinando es que si bien es cierto que existe un catálogo, que no es que haya la determinación de inconstitucionalidad de una ley pues no se da por la contradicción que pudiera haber entre dos artículos del mismo nivel, sino entre éste y la Constitución, situación que aquí no sucede; pero que aun en el caso de que se estimara que esto es motivo de análisis porque fue hecho valer en el concepto de invalidez correspondiente, lo cierto es que tampoco se considera atentatorio de la Constitución porque de alguna manera lo que está determinando nada más es el tipo de actividades que se pueden dar en determinadas delegaciones para que ahí se pueda llegar a cumplir con este servicio a la comunidad conmutando las penas correspondientes, pero que al final de cuentas no es el Consejo el que en realidad va a establecer o determinar la pena correspondiente respecto de una persona específica, sino que quien va a determinar esto siempre será el juez cívico que es el único que está facultado para esta razón, de esta manera se está presentado el proyecto.

Yo quiero decirles que este proyecto, como se los había mencionado con anterioridad, se mandó hace dos años al Pleno, pero el cúmulo de trabajo que hemos tenido permitió que no se hubiera discutido con anterioridad; sin embargo, en el momento en que yo empiezo a analizarlo ya para efectos de la presentación y de prepararme para la discusión, me saltan unas dudas que quiero compartir con ustedes, y que de alguna manera podrían ser motivo para la discusión.

Nosotros hemos sostenido, y así lo he presentado en el sentido de que esto es constitucional, sin embargo, las dudas que me saltan respecto de la constitucionalidad están referidas precisamente al análisis del artículo 5º constitucional en relación con el artículo 21.

Si nosotros vemos el artículo 21 constitucional, en la parte segunda del párrafo primero, nos está determinando, dice: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, las que “únicamente”— y esto es lo que a mí me salta muchísimo en el momento en que preparo prácticamente ya la discusión de este asunto que dice:— únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”, qué es lo que quiere decir este artículo, que de alguna forma está estableciendo no de manera enunciativa sino de manera limitativa cuáles son las infracciones que deben determinarse en materia administrativa y esto es lo que a mí me preocupa un poco, que ligado al artículo 5º constitucional que determina de manera específica que no se le puede obligar a nadie a ningún trabajo sin su consentimiento y sin justa retribución, pudiera determinarse que el hecho de establecer la posibilidad de conmutar estas penas estuviera un poco dañado de constitucionalidad, porque nos dice el artículo 5º: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio, trabajo que le acomode, siendo lícitos, el ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley cuando se ofenden los derechos de la sociedad y nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por determinación judicial” y en este caso no existiría una determinación de carácter judicial sino una determinación por parte de una autoridad administrativa; y por otro lado, dice el párrafo tercero: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, --que no sería el caso-- el cual se ajustará a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 123 constitucional”, y luego nos dice en el siguiente párrafo cuál es el catálogo de servicios que en un momento dado considera que son obligatorios y que pueden o no ser gratuitos, nos dice: “En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y de jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y

los de elección popular, directa o indirecta, las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes, los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale”.

Entonces, planteo como duda esta situación porque sí me salta un poco el que uniendo estas premisas que se establecen en el artículo 5º constitucional, respecto de la forma en que tienen que establecerse los trabajos obligatorios y los no obligatorios y respecto de los servicios a la comunidad, se determinan en el artículo 5º constitucional; y por otro lado, la determinación específica en el artículo 21 de la Constitución, en el sentido de que únicamente se entenderán como sanciones en el aspecto administrativo para este tipo de infracciones, las multas y los arrestos. Entonces, con esta aclaración señor presidente presento esta primera parte del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bien, como la ministra en su intervención no solamente ha ampliado lo que había visto el ministro Góngora, sino que prácticamente examinó todo lo relacionado con el 5º, 21 y 123, fracción III, pues abrimos el debate en torno a estas tres cuestiones ya han solicitado el uso de la palabra el ministro Sergio Valls Hernández, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el ministro Góngora Pimentel y la ministra Sánchez Cordero, en ese orden el ministro Valls Hernández tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente, le agradezco mucho, pero como quedó inconclusa la exposición del señor ministro Góngora Pimentel, solamente se refirió al artículo 5º constitucional, no sé si él quisiera hacer uso de la palabra antes para completar su exposición respecto de los otros artículos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Yo creo que aquí el inconveniente es que entre usted y el ministro Góngora está el ministro Aguirre Anguiano, qué le parece si usted hace su exposición y luego ya

le damos la palabra al ministro Góngora, después el ministro Aguirre Anguiano y luego a la ministra Sánchez Cordero y ya él completará seguramente como lo ha manifestado.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muy bien, muchas gracias. En cuanto al examen de constitucionalidad de estos artículos que ha citado ya la señora ministra ponente, el 9, fracción XVI, 36 al 38 de la Ley de Cultura Cívica, por considerar los accionantes que se violan los artículos 5º, 21 y 123 en sus fracciones I y II de la Constitución, el proyecto propone declarar infundados estos conceptos de invalidez. Con todo respeto yo no comparto el sentido de la consulta por las siguientes razones. En primer término no coincido con la afirmación del proyecto en el sentido de que las actividades de apoyo a la comunidad como lo dice el artículo 35 de la Ley, de ahí lo toma el proyecto, son servicios voluntarios y honoríficos, y por tal razón, según la consulta, no se viola el 5º constitucional. Decía que no lo comparto, porque el servicio a la comunidad que establece esta Ley de Cultura Cívica, aun cuando de acuerdo con la Ley sea una opción, una alternativa para el infractor, no por ello se traduce en que sea voluntario y honorífico, pues de cualquier forma sigue teniendo el carácter de una sanción ante determinada conducta que la Ley considera como indebida, y de no optar por la misma, el sujeto infractor tendrá que cubrir la multa o el arresto, por las horas que determine el juez cívico, juez cívico que como sabemos es una autoridad administrativa, lo que por muchos años se llamó juez calificador de infracciones. Por tanto, en mi opinión el examen sobre la violación o no al artículo 5º constitucional, no puede apoyarse en estas razones, sino que considero debe distinguirse si la prestación de servicios a la comunidad, tiene o no el carácter de pena, y por ende, solo podría ser impuesta por una autoridad judicial, conforme al artículo 5º constitucional, o bien, aun cuando sea una sanción para el infractor, al ser de carácter administrativo, y no exceder del plazo máximo que el Constituyente estableció tratándose del arresto, 36 horas, puede establecerse en una ley como impugnada, y decretarse por un juez cívico. Por otro lado, en cuanto a si los citados numerales impugnados violan o no el artículo 21 constitucional, conforme al cual las sanciones por las infracciones de los reglamentos lo entrecorrimos "de los

reglamentos gubernativos y de policía" hasta ahí las comillas, solo pueden consistir en multa o arresto hasta por 36 horas, no me parecen convincentes las consideraciones que se dan en la consulta para declarar infundada dicha violación, porque con todo respeto yo estimo que se está haciendo una afirmación dogmática, que la prestación de servicio a la comunidad, es una sanción menor a la multa o al arresto sin explicar porque es menor o menos gravosa, además no me convence tampoco que por ese solo hecho podamos concluir que está permitido en la Constitución, puesto que el artículo 21 de la misma, establece expresamente que las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas, de lo que se desprende un mandato expreso para que no puedan imponerse otro tipo de sanciones cuando se trata de tales infracciones. Luego, lo necesario desde mi punto de vista, es establecer previamente si la Ley encuadra o no dentro de los reglamentos gubernativos y de policía, a que alude el 21 constitucional, para entonces establecer si tales principios la rigen o no, máxime que dicha disposición fundamental en la parte que nos interesa, data como antes lo dije, en mi anterior intervención, desde los inicios de la Constitución, desde 1917, casi en los mismos términos que su texto vigente, y como nuestra labor es interpretar la Constitución, conforme a la dinámica social, estimo que la disposición contenida en el 21 constitucional, al hablar de reglamentos gubernativos y de policía, no debe limitarse, no se debe interpretar que se limita solo a ordenamientos reglamentarios en estricto sentido, sino que debe a mi juicio hacerse una interpretación extensiva, para comprender cualquier ordenamiento jurídico mediante el cual se regulen determinadas conductas de los particulares que afecten el orden público social, pero que se consideren infracciones administrativas y no delitos y que, por ende, deben sancionarse por la autoridad administrativa.

Partiendo de lo anterior, considero que si la Ley impugnada se encamina a tipificar, por así decirlo, ciertas conductas sociales que sin llegar a constituir delitos, el Legislador considera que afectan la sana convivencia, la seguridad, la tranquilidad, el orden, etcétera, de la ciudad, por lo que deben regularse y en su caso sancionar a quienes incumplan

su debido acatamiento en detrimento del orden social, entonces concluyo: sí le es aplicable el artículo 21 constitucional. Ahora, la opción que señala el Legislador para prestar servicios a la comunidad como una alternativa del infractor no resulta inconstitucional, porque las sanciones que establece la Ley, como tales, siguen siendo la multa o el arresto; mientras que el servicio a la comunidad es solo una alternativa, una opción para los infractores, que puede entenderse como un beneficio también para éstos en casos en que por determinadas razones, por ejemplo: la imposibilidad de pagar una multa, puedan optar por prestar tal servicio. Por lo que con base en estas razones, pienso, por un lado, que sí es aplicable el 21 constitucional a la materia que regula la Ley impugnada, empero los artículos impugnados no lo vulneran.

Por último, respecto de este tema, tampoco comparto la propuesta del proyecto acerca de las razones por las que considera que no existe contradicción entre los artículos 34 y 36, de la Ley de Cultura Cívica, ya que contrariamente a lo afirmado en la consulta, desde mi punto de vista, el artículo 36, no contiene un catálogo ejemplificativo, enunciativo y no limitativo de actividades de apoyo a la comunidad; por el contrario, de una interpretación sistemática entre los citados numerales 34 y 36, se advierte que solo las actividades que se anuncian; solamente las actividades que se anuncian expresamente en el 36, son entre las que podrá optar el sujeto infractor como apoyo a la comunidad.

Sostener la propuesta del proyecto pudiese producir que la autoridad estableciera cualquier otra actividad en forma análoga o por mayoría de razón, lo cual vulneraría la seguridad jurídica y podría ocasionar el ejercicio arbitrario de la autoridad sancionadora. Podría servir como apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de este Pleno, de rubro: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”**. Luego entonces, en el engrose señora ministra ponente, yo le propongo respetuosamente, podría sostenerse que es infundado el argumento de invalidez planteado por los accionantes, partiendo mas bien de una interpretación sistemática de los artículos 34, 35 y 36, de la Ley impugnada, conforme a la cual la

atribución de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal y de las Delegaciones para enviar a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales propuestas de actividades de apoyo a la comunidad, para que sean realizadas por los sujetos infractores, siempre se entiendan dentro de las que prevé el artículo 36.

Muchas gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES MARIANO AZUELA GÜITRÓN.-** Tiene la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Dobles gracias señor presidente. La primera por darme la palabra y la segunda por rescatar mi turno que estuvo en peligro.

Muy interesante el comentario que nos hace el señor ministro Sergio Valls en el tema que nos preocupa. Las explicaciones que dio la señora ministra son muy amplias pero yo voy mas al texto del proyecto en cuanto resuelve el problema. Quiero empezar por algo, por decir que yo estoy de acuerdo en que este trabajo a la comunidad nada tiene que ver con el trabajo a que se refiere el artículo 5° constitucional; no toda situación de trabajo tiene que ver con el trabajo regulado por el 5° y por el 123, desde luego. Piénsese los trabajos que hacemos en nuestros domicilios, nada tienen que ver, ni con el artículo 5°, ni con el artículo 123, los menores cuando son educados en una familia, se les imponen ciertos trabajos que son formativos y nada tiene que ver con el 5° y con el 123, a mi juicio estos trabajos a la comunidad son un sucedáneo para el cumplimiento de sanciones, y nada tienen que ver insisto, con el artículo 5°, pero esto no lo dice el proyecto, podría decirlo si le cuadra a la señora ministra ponente.

Coincido en que los trabajos a la comunidad que se describen en el artículo 36 no son ejemplificativos, son esos y no puede haber otros, lo que pasa es que depende de la voluntad del Delegado o de la Delegación, según el artículo 34 decir cuáles son las necesidades de la misma, también lo puede hacer la Administración Pública del Distrito



Federal, cuáles son las necesidades de las mismas, en cuanto a limpieza, pintura, restauración de centros educativos, de salud, de servicios, limpieza, pintura, restauración de los bienes dañados por el infractor o semejantes a los mismos, realización de obras de ornato en lugares de uso común, realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación en lugares de uso común, y para mí la más grave, impartición de pláticas a vecinos educandos de la comunidad, en que se hubiere cometido la infracción, pero digo, es un número clausus de actividades y no pues algo como se dice, ejemplificativo. Qué es lo que depende y estoy en la página treinta y tres, en el párrafo que empieza diciendo: "... en las relatadas condiciones..." qué es lo que depende de la voluntad del infractor, es avenirse a la sanción sucedánea o no cumplir con el pago de la multa, o en su caso con el arresto o bien con servicios a la comunidad, eso es lo único que depende de su voluntad, pero aquí no dice exactamente eso, yo creo que hay algún problema de redacción, dice: "...en las relatadas condiciones, no puede afirmarse que las actividades que cita en el artículo 33 chocan con lo determinado en el numeral 34 que alude a las actividades de apoyo a la comunidad, dependerán de las propuestas que envíe la administración pública y las delegaciones", pero luego dice: "...pues todo estará sujeto a la expresión de voluntad del infractor en el sentido de optar por la realización de esas actividades, entendiéndose que éstas dependerán de las propuestas recibidas, es decir debe considerarse que el catálogo de actividades a que alude el artículo 36 de la Ley impugnada, es sólo a manera ejemplificativa y no limitativa, yo creo que no está muy bien logrado este párrafo, y se puede sustituir por otro en donde se diga, depende de la voluntad de la Delegación o de la Administración Pública del Distrito Federal, decir al Juez Calificador para que aplique la sanción sucedánea correspondiente, cuál de las actividades de servicio a la comunidad requiere la delegación, eso sí depende de su voluntad y también depende de la voluntad del infractor preferir la sanción sucedánea que la sanción de arresto o multa en su caso y yo creo que esto lo pueden lograr con toda sencillez y yo estoy de acuerdo con la solución que se le da. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES MARIANO AZUELA GÜITRÓN:** Continúa en el uso de la palabra el ministro Genaro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente, me voy sujetar estrictamente a lo que usted dijo 123 fracción III y 21 constitucional. El proyecto de la señora ministra, propone declarar que los preceptos en comento no violan el artículo 123 fracción III de la Constitución, relativo a la prohibición de utilizar del trabajo de los menores de 14 años, ya que las actividades de apoyo a la comunidad no se pueden considerar como trabajo, en tanto que no están sujetas a una jornada de trabajo, ni implican una remuneración para quien las presta, pienso que dicha consideración es innecesaria, pues más adelante en el proyecto se declara la invalidez de los artículos 4 y 43, párrafos cuarto y quinto de la Ley combatida, para el efecto de que ésta no se aplique a los niños de entre 11 y 12 años y para que a los adolescentes de entre 12 y 18 años, sólo se les pueda imponer sanción de amonestación, dicha declaración de invalidez de así aprobarse por este Pleno, implica la posibilidad de conmutar la sanción de multa o arresto por actividades de apoyo a la comunidad que no resulte aplicable a los menores de 18 años, dado que a estos no se les pueden aplicar tales sanciones con lo que deviene inatendible el argumento relativo a la prohibición constitucional de utilizar el trabajo de los menores de 14 años, por eso creo yo que resultaría innecesaria la consideración que se propone respecto del 123, fracción III de la Constitución, diciendo que los preceptos en comento no lo violan; ahora, respecto del artículo 21 constitucional, los promoventes argumentan que las actividades de apoyo a la comunidad son violatorias del artículo 21 constitucional, pues conforme a dicho precepto las sanciones por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente pueden consistir en multa o arresto hasta por 36 horas, a este respecto pienso que convendría precisar en el proyecto que este Tribunal Pleno, ya se ha pronunciado en varias ocasiones en el sentido de que el artículo 21 constitucional, distingue entre la autoridad judicial y la administrativa, asignando a la judicial, a la primera de ellas, la potestad de imponer las penas y a la segunda, a la administrativa, la de sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no se refiere

a los actos de la autoridad legislativa, por lo que resulta válido que el Legislador establezca sanciones diversas a la multa y el arresto en uso de su libertad de configuración legislativa y cito aquí una tesis de 1995 del Tribunal Pleno al respecto: “además lo cierto es que las actividades de apoyo a la comunidad no son propiamente una sanción que pueda ser impuesta por el juez cívico, sino una alternativa por la que pueden optar los infractores a fin de no cumplir la multa o la sanción que se les haya impuesto, por lo que yo estoy de acuerdo con el proyecto en este aspecto señora ministra. También en relación con el artículo 21 constitucional, los promoventes argumentan que la facultad que tiene la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, para establecer las equivalencias entre las horas de arresto impuestas y los tiempos de actividades de apoyo a la comunidad que deberán cubrirse, equivale a conmutar una sanción de arresto por una pena pública, como lo son las actividades de apoyo a la comunidad, lo cual no debiera ser competencia a una autoridad administrativa, al respecto el proyecto precisa que es el juez cívico y no la Consejería quien tiene facultad para imponer las sanciones de multa y arresto, así como para autorizar la realización de actividades de apoyo a la comunidad, de conformidad con las equivalencias entre horas de arresto impuestas y lapso de realización de las actividades que establezca la Consejería, por lo que no es acertado que esta última lleve a cabo la conmutación.

Asimismo, el proyecto reitera que tales actividades son un beneficio para el infractor y no una pena, cuya imposición debe competir a una autoridad judicial, lo que también me parece acertado señora ministra, pues las actividades de apoyo a la comunidad, son más bien una alternativa elegida por el propio infractor, a las sanciones de multa y arresto que válidamente puede imponer un juez cívico por infracciones a la ley.

Se han mencionado también por el señor ministro Aguirre los artículos 34 y 36, pero podríamos... ¿cree usted que debo contestar?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** No yo creo que no.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Espero.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Cuando ya llegue el tema.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Muy bien.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Señor ministro José Ramón, ¡ah! ministra Olga Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias ministro presidente.

Bueno, yo estaría de acuerdo por supuesto con el proyecto y con los ajustes que han sugerido los señores ministros.

El proyecto nos propone en este bloque de artículos y en relación concretamente con el artículo 21 constitucional, que los artículos impugnados no lo contravienen, al contrario, que se ajustan a él, dado que sólo prevén la posibilidad de la imposición de una multa o arresto, y sin embargo dan la posibilidad al infractor de solicitar al juez que le sea permitido realizar de actividades de apoyo a la comunidad, a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se les hubiere impuesto.

Yo en esto estoy de acuerdo, le sugeriría a la señora ministra muy respetuosamente, que cualquier mención en este apartado y en este bloque de artículos, el artículo 18 constitucional sea suprimido, porque en realidad se enfoca realmente nada más al artículo 21, si es que se menciona algo; entonces, si no se menciona nada pues estaría yo de acuerdo.

Pero por otra parte, sí coincido con la observación que hace el ministro Valls, en relación a que no compartimos la declaratoria de inoperancia, respecto del argumento que plantea una posible contradicción entre los numerales 34 y 36, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal; pensamos que conviene suprimir la “declaratoria de inoperancia” y dejar subsistente el estudio que ya está en el proyecto sobre la contradicción de los citados artículos, matizando una parte, orientándolo hacia un estudio que involucre en nuestra opinión y con todo respeto, por ejemplo la garantía de seguridad jurídica.

Aquí traemos algunos apuntes sobre la garantía de seguridad jurídica en relación a este estudio que ya trae el proyecto, en relación a estos artículos y no declararlos inoperantes, suprimir la inoperancia y solamente enfocarse a lo que ya está en el proyecto, sugiriéndole con todo respeto, si lo toma, implicar también la garantía de seguridad jurídica.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Yo nada más para fundar el sentido de mi voto.

A mí me parece que lo que está establecido en el artículo 5º, tercer párrafo y 21, primer párrafo, son dos temas completamente distintos en su origen.

En el artículo 5º, lo que tenemos es en principio, una prohibición general para que a las personas se les obligue: Uno, a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin pleno consentimiento; ahí me parece que hay una prohibición absoluta de utilizar al trabajo que no satisfaga estas características como un medio de sanción; hay diversos antecedentes de esto en la Constitución del Cincuenta y Siete, y luego en las reformas que se hicieron en el Constituyente, con motivo de la incorporación a la Constitución, de las Leyes de Reforma.

Entonces, aquí lo que se determinaba es: “no se le puede imponer a nadie, o no se le puede, mejor, imponer a nadie, la prestación de trabajos personales”; este me parece que es un primer problema.

El segundo es la posibilidad de que el trabajo que no satisfaga estas características, sea impuesto en un solo caso, y esto es como pena judicial, en términos de lo que disponen los párrafos primero y segundo del Apartado “A” del 123; entonces, ahí si cabe, pero tiene el carácter de pena.

Ahora bien, esta connotación de la imposición de penas me parece que claramente queda relacionada en la primera parte del artículo 21, cuando se dice que ésta es propia y exclusiva de la autoridad judicial; de forma tal que entre el 5° y el 21 se va dando una solución de continuidad.

Y después, cuando se permite que la autoridad administrativa sancione infracciones a reglamentos de policía y buen gobierno, establece que hay dos posibilidades de sanción, que son: multa o arresto hasta por 36 horas, teniendo prevalencia la multa y cuando no se pueda pagar, el arresto.

Entonces, me parece que tenemos de estos dos preceptos constitucionales, un sistema. Primero, una prohibición general para que se imponga trabajo. Segunda, una permisión para que el trabajo sea impuesto como pena, y tercero, en la condición de la autoridad administrativa, que se pueda imponer como sanción multa o arresto.

A mí en donde se me plantean los problemas es en las características que se dan en el propio párrafo tercero del artículo 5°, para efecto de definir qué características debe tener el trabajo, a efecto de que sea un trabajo considerado prohibido, porque no es cualquier trabajo. La persona debe ser obligada; segundo, a prestar un trabajo personal; tercero, sin una justa retribución, y cuarto, sin su pleno consentimiento. Entonces, esto me lleva a hacerme la pregunta: si alguno de estos elementos no queda satisfecho, no queda colmado, por ejemplo la obligatoriedad o el pleno consentimiento o tal, este elemento, esta imposición de un trabajo personal ¿puede ser utilizada como un mecanismo de sanción administrativa o no? o simplemente la autoridad administrativa tiene como únicas posibilidades de sanción, las relativas a la multa o arresto. Creo que aquí es donde está en realidad, al menos para mí, el problema de fondo que se está planteando.

Si contestáramos, por ejemplo, en una primera posibilidad: no, lo que el artículo 5° en realidad está diciendo es: un trabajo caracterizado por cuatro elementos, donde al no haber uno de ellos, cualquiera que éste

sea el trabajo, entonces permite que la persona pueda ser obligada -en ciertas condiciones, por supuesto, no estoy utilizando el resto de las garantías individuales para estos efectos, por ejemplo, el pleno consentimiento como se está utilizando aquí- y entonces esto permitiría entender que el catálogo de sanciones que tiene la autoridad administrativa a su alcance, pues es un catálogo que se puede componer de multa, de arresto o de conmutación de este tipo de trabajo. Si fuera una prohibición relativizada.

Ahora, si consideráramos que estos elementos no se pueden romper, o independientemente de eso, por otro lado, entendiéramos que la autoridad administrativa puede imponer solamente multa o solamente arresto, lo que determinara en el artículo 5° sería completamente autónomo a esa determinación, y como consecuencia de ello, nunca podría ser puesta en estos dos casos.

A mí me parece que lo que tenemos en esta situación, es que hacer una interpretación fuerte del sentido de las garantías individuales. Yo no sé si con buenas o malas razones, no quiero discutir eso para no entrar en un terreno que puede ser álgido, pero toda la construcción de la libertad de trabajo, en primer lugar fue una libertad que tuvo que ver con las Leyes de Reforma; y en segundo lugar, tuvo que ver con procesos de relaciones entre particulares, en materia de trabajo. Y ésta me parece que es la génesis del artículo 5° que actualmente tenemos. Y tiene dos vertientes en su sentido actual.

Consecuentemente con ello, a mí al final de cuentas me parece que lo que tiene la autoridad administrativa es la posibilidad única, única, de imponer sanciones por multa o arresto. Éste me parece que es el elemento determinante. Todo el conjunto de las penas que pueden dar, por ejemplo, lo que está dispuesto en el artículo 30 del propio Código Penal para el Distrito Federal, que el trabajo en beneficio de la víctima del delito en favor de la comunidad, me parece que aquí -no prejuizo, simplemente estoy tratando de construir un argumento- tiene un sentido constitucional, porque está, digámoslo así, anexado al párrafo tercero.

Pero sí me parecería muy peligroso empezar a introducir relativizaciones a los dos conceptos sancionadores o los dos elementos sancionadores que tiene la autoridad administrativa. Si tenemos una disposición tan particular como la mexicana, donde dice: multa y arresto, y después, bueno sí puede ser multa y arresto y multa y arresto o no y, bueno entonces yo no vería cuál es el sentido de una disposición constitucional tan claramente establecida, que no sólo dice qué es la multa de arresto, establece las modalidades del arresto y la prevalencia de uno respecto del otro en la última parte, se permutará por el resto en caso de que no; bueno, eso está muy bien. Entonces, qué es lo que me parece que debemos entender del precepto constitucional. Uno, que con independencia de si se puede o no modalizar las condiciones del trabajo personal; eso es un tema, todo lo que se tiene que ver a la imposición de ese trabajo personal; y después entro, insisto, hay temas ahí de cómo se modaliza eso, tiene el carácter de penal; y como dice el 21 es propio y exclusivo de la autoridad judicial; y ahí queda amarrado. En segundo lugar, que la autoridad administrativa única y exclusivamente, puede imponer los dos conceptos que expresamente se le están estableciendo, si este es el caso; si este es el caso, el hecho de que una persona otorgue su pleno consentimiento para realizar un trabajo, no puede ser entendido como una tercera posibilidad sancionatoria en materia administrativa, porque simple y sencillamente la Constitución, impide que ello sea utilizado como esa tercera posibilidad; en virtud de que hay dos únicas posibilidades administrativas. Yo no sé si esto está bien, o esto está mal, yo no tengo nada que ver con el Constituyente en este sentido, lo único que estoy diciendo es, así es como me parece desde mi punto vista, que está construida la condición.

Decir que tiene el carácter de un beneficio, es me parece argumentar contra el problema del pleno consentimiento, que tiene que ver con el carácter de las penas que son propias y exclusivas de la autoridad judicial, pero me parece que es introducir una entrada lateral, para que podamos ir aumentando conceptos de sentido sancionador a la multa o al arresto; por esas razones, yo estoy en contra, y si esto fuera así, al menos yo me voy a sostener en esto, si esto fuera así, yo ya no veo la necesidad de entrar a discutir el resto de los elementos, porque son elementos de la mecánica, de la aplicación de estas medidas, y no



elementos definitorios, que sean necesarios para la declaración de inconstitucional.

Gracias señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AZUELA GÜITRÓN:** Han solicitado el uso de la palabra el ministro Fernando Franco González Salas; el ministro Góngora Pimentel, y el ministro Aguirre Anguiano. En ese orden por favor ministro Fernando Franco González Salas, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, también para fundar el sentido de mi voto a favor de cómo está planteado el proyecto, reconociendo la constitucionalidad de los artículos. Quisiera dar algunos argumentos adicionales sobre las dudas de la ministra ponente, y también sobre lo que nos ha planteado con gran puntualidad y además, como siempre con gran profundidad el ministro Cossío.

Yo tengo una óptica diferente. En primer lugar, lo que tenemos que apreciar es, y voy a ir por los artículos; que en el caso del Distrito Federal enfrentamos una situación distinta: El 21 constitucional se refería genéricamente antes de que tuviéramos la nueva estructura constitucional para el Distrito Federal, y hablaba de reglamentos de policía y buen gobierno, al irse modificando la estructura política, jurídica del Distrito Federal, y con el avance de una Asamblea reglamentaria originalmente, a una Asamblea legislativa, se le dio la facultad de legislar en esta materia, y se le llamó justicia cívica y se recogen los conceptos de policía y buen gobierno, me parece que en este sentido el comentario formulado es correcto, hay que armonizar estos dos preceptos; en principio, efectivamente lo que se establece es que la posibilidad de sanción es, “multa o arresto”.

Sin embargo, me parece que la lectura del artículo 5º, puede ser diferente, en mi opinión a lo que se refiere el párrafo tercero es a la coacción que se puede ejercer sobre una persona para realizar un trabajo; es decir, en la nota característica independientemente de los cuatro elementos que se han citado es, que nadie puede ser obligado, a

contrario sensu cualquier persona voluntariamente, puede prestar servicios sin estas características, si no obviamente ninguno de nosotros podría, no realizar los trabajos a los que se refería el ministro Aguirre, que ojalá un día nos los precise en su casa, sino a los trabajos de asistencia, con la comunidad, sin ninguna retribución, ¿por qué? porque se aceptan voluntariamente; consecuentemente, nadie está imponiendo que sea obligatoria para esa persona contra su voluntad.

Ahora bien, el artículo 123, también en mi opinión no se vulnera, porque el 123 tiene otra caracterización, el 123 se refiere a el contrato de trabajo y lo especifica claramente, entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo y su objeto.

A mí me parece que en la materia que estamos hablando, de ninguna manera podemos llegar a concluir que hay un contrato de trabajo. Esto es otra naturaleza totalmente diferente; y en este sentido para mí, lo que me parece palmario respecto a la constitucionalidad de los preceptos, es que el artículo 33, y aquí me permito diferir, yo si creo que es un beneficio para el infractor; y no es la autoridad la que la impone, ni la autoridad administrativa, ni siquiera el juez, aquí es a petición expresa, el artículo 33 dice: "Cuando el infractor acredite de manera fehaciente su identidad y domicilio podrá solicitar al juez, le sea permitido realizarlo."

Es decir, es el propio infractor el que quiere obtener este beneficio para poder eliminar el pago de una multa que le puede ser muy gravosa, o el pago de un arresto como sanción, que también le puede representar un problema no nada más personal, social, familiar, sino también económico; tan es así que el artículo 33, en la parte final de su segundo párrafo, le da un beneficio adicional: "En ningún caso podrán realizarse dentro de la jornada laboral del infractor."; se esta refiriendo a las actividades de apoyo a la comunidad.

Consecuentemente, yo si llego a concluir, que aquí lo que se está haciendo es que como se consideran faltas menores que no constituyen en el sentido jurídico delitos; entonces lo que se está haciendo es dándole un beneficio al infractor para que bajo su estricta

responsabilidad y voluntad, solicite ello; inclusive, yo veo aquí el problema del otro lado, cuando realmente haya razones para otorgarle este beneficio, que se le niegue. Pero finalmente si lo veo, en este caso y por estas razones como un beneficio.

No creo que se violente el artículo 5º y el 123 por las razones indicadas y creo que el 21 se tiene que ver también a la luz del 122, que le otorga facultades legislativas a la Asamblea del Distrito Federal en esta materia.

Por esas razones yo considero que el sentido del proyecto es correcto.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro. Con mucho gusto le voy a dar una información al señor ministro Franco, sé que no hará mal uso de ella: purgo la bomba del agua en mi casa, cambio focos, arreglo aparadores y hago otro tipo de trabajos de la índole. Y qué es lo que pasa, que los trabajos que se significan en servicios a la comunidad, no son trabajos forzosos; y a mí de veras me sorprende mucho una interpretación que pueda insinuar eso, cuando iríamos en sentido contrario al constitucionalismo moderno, que es permisivo de todo tipo de conmutación de sanción, incluidas las penales, no digamos las administrativas por servicios a la comunidad. La utilidad de la sanción se refleja en beneficio a la comunidad al igual que la pena.

Tiene otros efectos beneficiosos y esto ha sido permitido por todas las Constituciones, y nosotros hacer una interpretación que pudiera insinuar que pudiera ser, o quien quite que pudiera ser que se interpretara como trabajos forzosos y esto dentro de las posibilidades de disposición del ámbito administrativo para sancionar, sería muy delicado. Yo no lo veo así.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor ministro presidente. Los promoventes argumentan que los artículos 34 y 36 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, producen inseguridad jurídica, porque por un lado el artículo 36 enumera limitativamente las actividades de apoyo a la comunidad; y por otro, dicen, que el artículo 34, señala que corresponde a la administración pública del Distrito Federal y a las Delegaciones enviar a la Consejería, propuestas de actividades de apoyo a la comunidad. El proyecto señala, en un primer momento, que el argumento es inoperante, porque plantea una contradicción entre dos preceptos legales, y no entre éstos y la Constitución, pero, posteriormente el proyecto se hace cargo del concepto de invalidez, concluyendo que no existe contradicción entre ambos preceptos, puesto que la lista de actividades contenidas en el artículo 36, es ejemplificativa, y no limitativa; además de que su realización está sujeta en todo momento, a la expresión de la voluntad del infractor. Yo eliminaría, como creo que ya se ha propuesto, el pronunciamiento de inoperancia del concepto de invalidez, pues en realidad los promoventes no plantearon una contradicción entre dos preceptos legales, sino que señalaron que dicha contradicción produce inseguridad jurídica, lo que constituye una violación al artículo 16 constitucional; ahora bien, en cuanto al tratamiento del fondo, es cierto que la necesidad de que concurra la voluntad del infractor para la realización de las actividades de apoyo a la comunidad, es un elemento importante desde el punto de vista de la seguridad jurídica, pues al no ser obligatoria la realización de tales actividades, su descripción, no necesariamente debe estar perfectamente delimitada en la ley; sin embargo, de acuerdo con el artículo 34 de la ley, es el juez cívico el que determina las actividades que el infractor deberá llevar a cabo, sin que a éste último le sea dable elegir la actividad que más le plazca; por lo que considero que debe optarse por una interpretación de los artículos 34 y 36, que salvaguarde en mayor medida la garantía de seguridad jurídica, y no deje al arbitrio de la administración pública del Distrito Federal, o de las delegaciones, la

determinación de actividades de apoyo a la comunidad; así, a diferencia de lo que sostiene el proyecto, yo estimaría que la lista del artículo 36 de la ley impugnada, como creo que ya se ha dicho, sí es limitativa, de manera que la facultad que tienen la administración pública del Distrito Federal y las delegaciones, de proponer actividades de apoyo a la comunidad, debe entenderse referida únicamente al contenido específico de éstas, esto es, las propuestas concretas deben siempre estar referidas al catálogo de actividades genéricas descritas en el citado artículo 36, lo que genera certidumbre en cuanto a su naturaleza, y asegura que se trate de verdaderas actividades de apoyo a la comunidad, y no actividades de limpieza, conservación, restauración u ornato de la casa de algún delegado, lo que podría pasar. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bien. Hay varias personas que todavía han solicitado el uso de la palabra, el señor ministro Cossío, el ministro Valls, el ministro Silva Meza. Si les parece hacemos un receso y continuamos después del mismo.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Se levanta este receso y tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor ministro presidente. Para hacer una precisión muy breve, voy a dar lectura a dos artículos de la Ley, al primer párrafo del 33, que dice: “Cuando el infractor acredite de manera fehaciente su identidad y domicilio, podrá solicitar al juez le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad, a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia”. El otro artículo que voy

a leer es el 38: “En el supuesto de que el infractor no realice las actividades de apoyo a la comunidad, el juez emitirá la orden de presentación, a efecto de que la sanción impuesta sea ejecutada de inmediato”. Los leo porque se ha suscitado aquí alguna discrepancia, si esta de trabajo de apoyo a la comunidad, puede o no considerarse un beneficio, puede optar, es una opción si no se le quiere llamar beneficio, pues es una facilidad para el cumplimiento de las sanciones administrativas, pero depende del propio infractor, si no es reincidente, optar por ellas, y si no cumple, pues las sanciones ahí están, las sanciones no desaparecen, no es otra sanción es una alternativa, una opción, un beneficio, una facilidad para el cumplimiento de las sanciones. Gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor ministro presidente. Coincidiendo totalmente con lo expresado por el ministro Valls, en este tema, el propio precepto correspondiente, el artículo 34, en el último párrafo, dice: “prerrogativa”, dice: “El juez hará del conocimiento del infractor la prerrogativa a que se refiere este artículo”; o sea las sanciones como se dice, están ahí, son las mismas, ésta es una “prerrogativa”, esto es con espíritu garantista que se ha establecido aquí en una opción de salida, cumplidas las exigencias que determina la Ley. Yo en síntesis habría de decir que convengo totalmente con las interpretaciones que ha dado el ministro Góngora, el ministro Franco, en relación con estos temas, y recuerdo a los señores ministros el contenido de los conceptos de invalidez, se dice: “son inconstitucionales, proponen la invalidez de estos artículos, porque establecen la imposición de trabajos personales sin consentimiento, etcétera”; no hay imposición alguna, es una opción, es una opción elegida por el infractor acogándose a esta “prerrogativa” que establece la Ley de Justicia, la Ley que estamos analizando.

Quisiera hacer referencia nada más a partir de que, con las precisiones que se hagan y que se han sugerido a la señora ministra ponente, yo en

algún aspecto también convengo con aquéllos que han considerado que el catálogo de actividades a que alude el artículo 33, es limitativa, yo creo que es limitativa y que esto forma parte de un sistema en función del 34, el 36 en términos del 35, si esto se determina así en el proyecto, haciendo esa interpretación en relación al sistema, creo que queda cumplida en su esencia esta parte del proyecto, con el proyecto yo estoy totalmente, en sus términos generales como viene propuesto; estas precisiones nada más señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor ministro presidente. En cuanto al primer tema que se ha tratado, lo del artículo 122 y la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, yo creo que sobre esto no tenemos ninguna duda nadie de nosotros; el artículo 122, en su Apartado "A", dice: "Corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea". Y en el inciso c) dicen: "Que el Estatuto de gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa, en su fracción V, inciso h), dice: legislar en diversas materias que tiene que ver con la materia penal y tal; y, en la i) dice: normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, etcétera; entonces, el hecho de que la Asamblea Legislativa esté llevando a cabo una actividad de carácter legislativo sobre justicia cívica, faltas de policía y buen gobierno, me parece que es una competencia claramente otorgada a la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, cuando ejerce esta facultad la Asamblea Legislativa qué hace, ésta es la pregunta que yo me formulo, creo que lo que hace es legislar en materia de faltas y sanciones administrativas, no en materia penal, me parece que ahí si no podríamos estar haciendo analogías entre una y otra; si legisla en materia administrativa me parece que lo que rige como derechos fundamentales de los gobernados son los

elementos del capítulo administrativo, particularmente los relativos a las multas.

En el receso alguna persona me decía, y se lo agradezco, que lo que yo decía era un poco raro, yo no dejo de reconocer que así pueda ser, sin embargo, a mí me llama la atención varias cosas: por qué en la Constitución mexicana, la vigente, hay muy pocas determinaciones sobre las penas en materia penal y tantas determinaciones en materia administrativa; si ustedes se fijan lo que se nos dice en materia de penas es realmente poco: las prohibidas del 22, etcétera, en cambio en materia de multas reiteradamente, reiteradamente, reiteradamente se trata el tema y se introducen restricciones muy particulares sobre ese tema; yo no sé si en otros países esto acontezca, tengo la idea que no, pero en este país es reiterado el tema; a qué se deberá esto, me pregunto yo históricamente, me parece al hecho de que se tenía poca confianza en las autoridades administrativas y en la forma en que las autoridades administrativas aplicaban estas sanciones al extremo de que se llegó a restringir el tema, estoy hablando esto es una cuestión histórica que probablemente arranca desde el diecinueve, y frente a eso a una mayor delegación a las autoridades judiciales para aplicar por vía de pena, tan es así que sólo en el 22 se dice qué cosas no son las que se pueden imponer; si esto es así, yo así es como lo veo, me parece que el hecho de que la Asamblea Legislativa haya legislado lo único que significa es que legisló en materia administrativa y que al haber legislado en materia administrativa tiene que acatar las determinaciones constitucionales en materia administrativa.

Yo a estos efectos me hago las siguientes preguntas: ¿puede imponerse el trabajo personal como una modalidad mediante la cual se sustituye una sanción por otra?, a mí me parece que suponer que una persona realiza un trabajo personal de cualquiera de las manifestaciones que se establece ahí no le quita de ninguna manera el carácter de sanción, sería tanto como suponer que cualquier conmutación de pena dejó de tener el carácter de una sanción; si una persona está obligada a ir a la cárcel por una determinación de una sentencia y después se dice que puede evitar ir a la cárcel realizando determinado tipo de pago, el pago que realiza ya



es beneficio y, por ende no es sanción; si una persona tiene que ser arrestada o multada, el hecho de que se le ponga a pintar la calle o a barrer, o a cualquiera de estas actividades que por lo demás a mí me parece muy bien, hace que esa persona cuando esté barriendo la calle no esté acatando una sanción y simplemente algo que genéricamente o metafóricamente le queremos llamar un beneficio, a mí eso me parece que no deja de tener el carácter de una sanción y esta sanción se refiere a un trabajo y este trabajo se refiere a una condición que sólo puede ser impuesta por la autoridad judicial en términos del artículo 5º.

Un segundo problema que plantearía es esto: la voluntariedad de mi elección o de la elección de cualquier persona por un tipo de sanción respecto de otra permite modificar el catálogo cerrado de sanciones que tiene el artículo 21 en cuanto a multa y arresto; es decir, ahí se dice: la autoridad administrativa podrá multar o arrestar, el hecho de que yo elija la modalidad de sanción permite que se amplíe ese catálogo al cual está evidentemente obligado por determinación constitucional de este derecho fundamental la autoridad legislativa; y tercero, el hecho de que se otorguen facilidades para el cumplimiento de una sanción hace que la nueva modalidad deje de tener el carácter de sanción misma, yo pienso que no, yo pienso que seguimos ante una sanción continua que va adquiriendo diversas modalidades, pero en todo caso es una actividad coactiva del Estado respecto de una persona, se podrá decir: no hombre, pero se le otorga la facilidad que vaya a barrer, y si no barre, se le cambia la sanción; también cuando se le impone las sanciones, se otorga la facilidad de pagar, y sólo cuando no paga, se impone la ejecución forzada. Entonces, creo que siempre estamos frente a una sanción, que no se va modificando independientemente de sus condiciones de modalidades. Que es extraño el sistema. Yo pienso que sí, me parece que es un sistema que responde a una estructura y a una situación que tiene que ver con el comportamiento histórico de las autoridades administrativas. Yo pienso que ésta es una interpretación, la que yo estoy tratando de articular, también en relación con lo que decía la ministra Luna Ramos, para tratar de ver cuáles son los alcances de penas, de sanciones, de multas, de arrestos, en relación con lo que puede hacer la Asamblea Legislativa.

Por esas razones, yo sigo creyendo que éste es el sistema, en general, no me estoy refiriendo a un proyecto en particular, el sistema sí tiene un problema de inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Han habido algunas expresiones que me han preocupado; se ha argumentado que sería peligroso introducir el argumento de que el Legislador puede establecer sanciones distintas a la multa y el arresto. Esto no es algo que estemos tratando de introducir, sino que ha sido una interpretación reiterada del Pleno, además, el decir que los reglamentos sólo pueden imponer multas o arrestos, mientras que las leyes pueden imponer otro tipo de sanciones, no es una distinción artificial pues existe una diferencia fundamental entre las leyes y los reglamentos que radica en la representatividad que conllevan. Además, la potestad punitiva del Estado en los ámbitos penal y administrativo, está precisada en términos amplísimos por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución, que le otorga al Congreso la facultad de establecer los delitos y faltas y fijar los castigos que por tales delitos y faltas deban imponerse. Por lo que desde mi punto de vista, es claro que el Legislador puede imponer mediante leyes administrativas, sanciones como clausuras, multas, arrestos, actividades de apoyo a la comunidad, apercibimientos, amonestaciones, suspensiones, las que sean, con la única limitante del artículo 22 constitucional.

Gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Yo quisiera fijar mi posición, debo decir que a mí me parece plenamente convincente el proyecto, sin ninguna duda al respecto, me parece que no hay ninguna inconstitucionalidad, y para ello, primero mencionaré que se trata de una legislación de Cultura Cívica del Distrito Federal, estamos en presencia de esas conductas que todos podemos cometer, pero que en algún momento dado pueden afectar a nuestros conciudadanos, y que se tratan de evitar, y si lee uno con cuidado el Capítulo Primero, del Título

Tercero que lleva por títulos "INFRACCIONES Y SANCIONES"; ve uno la ortodoxia constitucional con que se procedió en él, en ningún momento se establece multa y arresto, no, siempre hay multa o arresto, o en algunos casos sólo arresto, y si analiza uno que es un capítulo, para mí bastante bien elaborado, se establecen las infracciones según la clasificación que ya el ministro Valls nos había adelantado; y luego vienen las sanciones, las sanciones, aquí no tiene nada que ver el servicio a la comunidad, no, aquí están: "Infracciones y sanciones"; cometes esta infracción; se te sanciona de esta manera. Y voy a dar algunos ejemplos: Son infracciones contra la dignidad de las personas: "I.- Dejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona". Bueno, primero yo digo, qué bueno que se establezca una ley que evite que vaya uno por la calle y alguien le haga a uno algo y no le pase nada, no, es una infracción; cuando termina la narración de todas las infracciones que son, de la I a IV, establecen alguna regla en cuanto a cuánto puede dar como resultado una lesión, si tardan en sanar más de 15 días, etcétera, etcétera, que establecen ciertas posibilidades para el que ha sido lesionado, pero qué dice: "la infracción establecida en la fracción I, se sancionará con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo, o con arresto de 6 a 12 horas", es el sistema que se va siguiendo en torno a todas estas infracciones y normalmente se deja para el último número la más grave, voy a otro tipo de infracciones, VIII.- Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen sin tener autorización para ello, la gente se apodera de la oficina equis en una delegación y empieza a dar servicios, bueno pues es algo muy grave y entonces qué dice: la infracción establecida con la fracción VIII, se sancionará con arresto de 20 a 36 horas y si hace uno el análisis de todo este Capítulo, nunca se violenta la Constitución, nunca se establece una sanción de arresto por más de 36 horas y se acaba el Capítulo y se acabó las infracciones y las sanciones, pero viene después otro Capítulo que se titula Capítulo Segundo. De las Actividades de Apoyo a la Comunidad; no solamente cuando lo solicite el sujeto, el juez cívico, porque además se ve aquí algo extraordinariamente humano en que el juez cívico valora, ve si está enferma la persona, ajusta sus tiempos, incluso los servicios a la comunicad deben ser por el equivalente de las

horas que habían fijado como sanción de arresto y aquí es donde yo digo, estando de acuerdo con lo que han señalado varios de los compañeros en el sentido de que el artículo 36 es limitativo, pero pues a mí me parece que es intrascendente que el juez cívico en un momento dado si tiene recargo de trabajo en el juzgado porque tiene amontonados papeles, les diga mira, vas a tener 10 horas, me vas juntar estos papeles, bueno, si me están evitando la sanción o sea, yo a diferencia de como lo ha sostenido el ministro Cossío, pues evidentemente veo que no es sanción el servicio a la comunidad, no es que te digan y tú te puedes sancionar a ti mismo con otra opción, no, al contrario se trata de faltas menores, incluso las más trascendentes, lo máximo, arresto de 36 horas y en un momento dado pues yo pienso que con que lo tengan a uno arrestado una hora ya eso es terrible, privación de la libertad, 36 horas que me pongan a hacer los servicios a la comunidad que quieran y si además se establece la limitante de que lo más son por 36 horas y es preferible que me pongan a barrer 36 horas y yo creo que cualquier persona en uso cabal de sus facultades, prefiere que no le impongan la sanción y que le den múltiples opciones, pero estoy de acuerdo que la forma de redacción del artículo no da lugar a que se inventen otras formas de servicio a la comunidad, pero todo aquello que vaya y esto yo creo que va de acuerdo con la teoría garantista, todo aquello que vaya en favor de la persona de que en lugar de una sanción le den oportunidad de cumplir con un servicio a la comunidad, pues esto hasta resulta gratificante, si lo mandan a barrer un lugar mugroso, que está hasta obstaculizando que se trabaje bien, pues se tiene la satisfacción de servir a la comunidad; entonces, no solamente se evita la sanción, sino que le dan a uno la oportunidad y por eso es Ley de Cultura Cívica, que esté uno haciendo algo que sirve a la comunidad y la compensa de la infracción en que uno incurrió, pero además esto lo dice la Ley, como les dije, infracciones y sanciones se acabó en el Capítulo Primero.

Capítulo Segundo, ya han leído mucho el 33, que es cuando el infractor acredita algo y solicita al juez, hombre, mejor dame algún apoyo a la comunidad como algo que va a compensar que no voy a recibir la sanción, hay otro caso el 34, el juez, valorando las circunstancias personales del infractor, podrá acordar la suspensión de la sanción

impuesta no la sustitución, no la suspensión de la sanción impuesta y señalar los días, horas y lugares en que se llevarán a cabo las actividades de apoyo a la comunidad, y sólo hasta la ejecución de las mismas cancelará la sanción de que se trate; entonces, es una facultad del juez cívico, que él puede decir, ¡mira, simplemente suspendo la sanción!, pues veo que tú puedes dar una buena plática en tal día porque eres especialista en esto; porque si uno lee las sanciones, bueno no quisiera exagerar, pero no solamente se da uno cuenta que puede incurrir fácilmente en ellas, sino que a veces a la mejor ha incurrido uno en ellas, ¿por qué?, pues porque son situaciones que afectan la vida de la comunidad en cualquier sentido.

Y entonces, pues como que aquí se ve como esto de la suspensión de la sanción queda perfectamente dentro de lo que es esta Ley de justicia de Cultura Cívica de la comunidad.

Y, hay otro artículo que es muy importante para mí; bueno, ¿y qué son las actividades de apoyo la comunidad?, ¿podrán ser una sanción?; bueno, pues por lo pronto, el artículo 35 lo desvirtúa totalmente: "Para los efectos de esta ley, se entiende por actividades de apoyo a la comunidad la prestación de servicios voluntarios y honoríficos"; ¿por qué voluntarios?, pues porque resultaría raro, pero si una persona prefiere sus 36 horas de arresto, pues yo pienso que tendría derecho a decirle al juez que le dice, ¡no mira, mejor da una plática de una hora!, yo quiero 36 horas de arresto, ¿por qué?, porque aquí, por qué me la vas a sustituir si yo quiero 36 horas de arresto; y como son lugares agradabilísimos, bueno hay personas que a la mejor les puede parecer esto así; pero yo siento que lo normal es que es voluntario, voluntario o bien porque se solicitó o porque el juez generosamente estableció la posibilidad de sustitución y la persona la acepta; es voluntario, como lo han dicho muchos de los que han hecho uso de la palabra; honorífico, ¿por qué?, pues porque no le van a pagar.

Entonces, eso va a tener la gratificación de que tendrá la experiencia de servir a la comunidad; a la mejor así se anima a cometer una que otra infracción, si esto llega a motivarlo tanto que por tener servicios a la comunidad, pues lo hace; pero para mí aquí está claramente superado el

problema. Me resultaría verdaderamente inconcebible que se llegará a decir, es que la Corte ha considerado que esta es una sanción y la sanción no puede sino la que está prevista en la ley; entonces, pues, no es que no es una sanción, es un caso en que por la naturaleza de la ley las sanciones pueden sustituirse por algo que es simple y sencillamente la prestación de un servicio voluntario y honorífico, de orientación, limpieza, conservación restauración u ornato, en lugares localizados en las circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción.

Esto mismo revela, que se busca esa relación de corresponder a la comunidad con una conducta de servicio, frente a una conducta irregular que se cometió en contra de ella; entonces, no me van a mandar a barrer a Lindavista, cuando la falta la cometí en Tlalpán no, es en el lugar donde se cometió la infracción; de allí que a mí me parezca plenamente constitucional en este punto la Ley de Cultura Cívica del Departamento del Distrito Federal y obviamente, votaré con la ponencia, si es que la ministra ha superado sus dudas, porque ella fue la primera que la objetó.

Pregunto a la ministra, ¿conserva su ponencia enriquecida por lo que se ha aportado aquí?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¿Ya nadie más va a tomar la palabra?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** El ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Yo no comparto la ponencia, en cuanto al artículo 42.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** No, no, no, pero nada más es esta partecita, no, nada más es esta partecita, pues lo demás no lo hemos visto todo, no lo hemos discutido.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Esta partecita

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** ¡Claro!, no lo hemos discutido; no, no esta parte nada más; en esta parte nada más, ¿alguien desea hacer uso de la palabra?

Bien, ministra...; ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** No, nada más es para decir, yo estoy de acuerdo, se hacen los ajustes mínimos que se le rogaron.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Ministra, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, yo he escuchado con mucha atención las posiciones de todos los señores ministros y de la señora ministra, yo con muchísimo gusto haré en el engrose todas las observaciones que se han hecho respecto del proyecto presentado.

Sí manifesté dudas desde el principio y quiero referirme a ellas, la duda que a mí me saltó desde un principio fue precisamente el artículo 21 de la Constitución, y por esa razón inicié mencionando esta duda precisamente porque este artículo cuando se refiere a sanciones de carácter administrativo está determinando de manera específica y además utiliza la palabra “exclusivamente” si no mal recuerdo...

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** “Única”.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** “Única”, dice: compete a las autoridades la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos las que “únicamente”, esto es lo que a mí me pesa mucho, únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas”.

Es decir el Constituyente no está dando la posibilidad ni está determinando que se establezcan estas sanciones y que, bueno, quede la puerta abierta para poder establecer otras, creo que es totalmente limitativo a dos tipos de sanciones nada más en materia administrativa.

Y se ha dicho aquí que el trabajo a la comunidad pudiera entenderse como un beneficio, de hecho así se establece en el proyecto y, bueno, yo haría todos los arreglos en este sentido fuera necesario para el engrose correspondiente.

Lo que pasa es que el establecer la posibilidad de que se conmute una sanción diferente a la que se está estableciendo por el propio Constituyente, yo creo que daría la pauta para establecer cualquier otro tipo de sanción, no solamente ésta que en este momento estamos considerando nosotros de carácter benéfico, y a lo mejor es un ejemplo al absurdo, pero si dijeran que el particular se dé unos azotes para conmutar la sanción de arresto o de multa y pues con este criterio lo que diríamos es, lo está aceptando él dice que sí es correcto, aun cuando el 22 constitucional lo prohíba.

Entonces yo creo que el artículo 21 es limitativo, yo sí estaría con lo que con el ministro Cossío ha mencionado en este sentido y desde luego haría todas las correcciones para que el criterio mayoritario, como veo que ese es el que prevalecería en el sentido de que es constitucional el artículo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Ministro Valls tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Si, solamente para hacer una acotación aquí, las sanciones son esas dos, la multa o el arresto, una forma de cumplirlas, una alternativa de cumplimiento son los trabajos de apoyo a la comunidad, pero tan son las sanciones y siguen persistiendo las sanciones que si no se cumple con el trabajo a la comunidad pues se le aplica la multa o el arresto que le hubiera sido impuesto.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Esto llevaría a la situación paradójico que de algo que se establece como generosidad al infractor, resulta inconstitucional, y entonces necesariamente tiene que pagar la multa o tiene que estar privado de la libertad incluso hasta por



36 horas y entonces la autoridad pues verá con una gran alegría que la Corte diga: y como es inconstitucional que se establezca el servicio a la comunidad tu ya no puedes otorgar ese beneficio.

Bueno, no alcanzo a entender esto, pero en fin creo que la votación lo tendrá que definir.

Señor ministro Cossío hace uso de la palabra o votamos.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Votamos y ahí expreso lo que iba a decir.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** A votación y aquí no sería con el proyecto o contra el proyecto sino más bien si se violan los artículos 5º, 21 y 123 de la Constitución en la fracción que se señala.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Si señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** No se violenta el artículo 5º, no se viola el artículo 123 y tampoco el 21.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo voy brevemente a fundar el sentido del voto. El artículo 5º constitucional limita de un modo fuerte la posibilidad de que a las personas se les imponga trabajo personal sin justa retribución y sin pleno consentimiento.

La única excepción es el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial ajustada al artículo 123, el artículo 21 establece que la autoridad administrativa sólo puede sancionar, respecto a faltas de policía y buen gobierno y no a cualquier otra, yo no me estoy refiriendo a otras posibilidades, estoy hablando de faltas de policía y buen gobierno mediante multa o arresto. Por lo tanto, la autoridad administrativa no puede por faltas de policía y buen gobierno imponer sanciones diversas a la multa o arresto y menos por la imposición de un trabajo personal sin justa retribución y pleno consentimiento, extremos que no pueden satisfacerse con motivo de la ejecución de algo que sigue siendo una

sanción. Yo no alcanzo a ver, con toda franqueza, como algo que deriva de la realización de un acto ilícito en algún momento transforma su naturaleza y adquiere una especie de cualidad cuasi religiosa para decir que es un beneficio. Francamente no entiendo cómo algo derivado de un acto ilícito tiene esta naturaleza, por una parte.

Consecuentemente con ello, yo creo que en caso de faltas de policía y buen gobierno no son imponibles este tipo de sanciones.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En los mismos términos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** ¿En los mismos términos de...?

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Míos.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No se violan los preceptos enunciados.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Tampoco se violan los preceptos enunciados.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** No se violan los preceptos enunciados.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** No se viola ninguno de los preceptos.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** No hay violación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN:** Voy a acabar de fundar mi voto.

Me acordé de un maestro de derecho penal que de pronto se discutía la pena de muerte y decía es que en México hay personas que creen esto de que la pereza es la madre de todos los vicios y ellos preferirían que los condenaran a muerte a que los obligarán a trabajar. Entonces en ese caso pues yo creo que sí podría justificarse lo que se ha dicho en relación con esa situación de los trabajos al servicio de la comunidad. El atenuante del maestro era que eran los trabajos forzados, pero puede ser que sí haya personas que digan, pero yo ya dije en mi exposición que para mí si una persona quiere el arresto, primero hace la solicitud y si el juez cívico le pide que haga trabajos de la comunidad él podrá

decirle, no, de ninguna manera, usted hace efectiva la sanción que me corresponde y entonces pues se superaría el problema.

Ya lo que se ha dado de ejemplo pues no solo los casos esos que pueden poner azotes, yo quiero auto flagelarme, bueno, pues si en un momento dado se establece esa sanción, arresto hasta por treinta y seis horas, multa y además si lo quiere el infractor autoflagelarse, pues ya así entonces el 21 se aplicaría y diríamos: Esto no es admisible.

De modo tal que son constitucionales, no se violentan estos preceptos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, una mayoría de siete señores ministros se pronunciaron en favor de la propuesta contenida en el segundo resolutivo de reconocer la validez de los artículos 9, fracción XVI, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 y dos votos en contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bien, entonces en este punto pues queda superado el problema. Recuerden que finalmente tendremos que votar toda la ponencia.

Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor ministro presidente.

Bueno, en virtud de la votación solicitarle a la señora ministra una tesis correspondiente a este bloque de artículos, porque en mi opinión sería bueno establecer en esa tesis que me atrevo a pedirle que puede haber otra sanción administrativa además del arresto y de la multa, siempre y cuando sea razonablemente más benéfica o...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Bueno, no, no, yo creo que mejor eso no lo tocamos porque entramos en debate. Yo definitivamente...

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Pero sí una tesis.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** ...pienso que no es una sanción, es un caso en que se puede sustituir, no sustituir, sino que se puede...

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Optar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** ...optar por una situación benéfica y entonces se suspende la sanción, se suspende la sanción, no, no es sustituir por otra, no.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Pero sí una tesis correspondiente a los artículos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** No, yo creo que en ese sentido tendrá que hacerse la tesis. Si son solamente siete votos y no tendrá posibilidad de ser jurisprudencia por lo pronto, pero entraríamos al debate de si se puede establecer otra sanción y yo pienso que ahí sí es definitivo el 21. El 21 establece que solamente pueden ser castigadas por multa o arresto hasta por treinta y seis horas, en eso, obviamente coincido con lo que se ha dicho ¿por qué?, pues porque la autoridad administrativa está sujeta a la Constitución.

Aquí lo que ocurre es que se da una fórmula para suspender la sanción.  
¿Alguna otra intervención?

Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En ese sentido para no entrar a esta discusión respecto de que si es una nueva sanción, en tanto que no tiene el carácter de sanción conforme a la Ley; y un elemento que usted señaló: lo que hace el juez, es: acuerda la suspensión de la sanción; en la sanción están impuestas multa o arresto y para que opere ésta; prerrogativa –que no sanción-, suspende la agilización de aquélla y hace la equivalente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Y el sistema es tan coherente, que cuando el juez decide esto, mientras no cumpla, está permanente la sanción y hasta que cumpla puede dejar sin efectos la sanción, y no sólo eso, sino que si empieza a cumplir y está –vamos a suponer- treinta y seis horas de arresto y lleva cinco horas, y en ese momento dice: no ya no, mejor continúo con mi arresto; pues continúas con tu arresto y entonces, treinta y cinco, te faltan treinta y tres horas, pues te encerramos treinta y tres horas; está previsto, sigue la sanción, la sanción ahí está.

Bien, pues si les parece a ustedes –quedan escasamente seis minutos-, entonces, yo creo que el lunes podemos continuar con la siguiente parte de este proyecto.

Esta sesión se levanta y se cita precisamente a la sesión del próximo lunes a las once en punto.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)**