

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 31 DE ENERO DE 2012.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
155/2007	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)	3 a 50 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES
31 DE ENERO DE 2012.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA.

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número trece ordinaria, celebrada el lunes treinta de enero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la cual se ha dado cuenta. Consulto a ustedes si no hay alguna observación, si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁ APROBADA.** Continúe señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS: Sí señor Ministro
 Presidente. Se somete a su consideración
 el proyecto relativo a la:

ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 155/2007.
PROMOVIDA POR LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA, EN CONTRA DE LOS
PODERES LEGISLATIVO Y
EJECUTIVO DEL ESTADO DE
YUCATÁN.

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguirre Anguiano, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario.

Señoras y señores Ministros, recordarán ustedes que el señor Ministro ponente, don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el día de ayer hizo la presentación de este asunto bajo su ponencia, en cumplimiento de una decisión ya tomada en la discusión anterior. Nos lo ha sometido a nuestra consideración en una presentación que ha hecho, donde nos ha recordado que efectivamente de los Considerandos Primero a Cuarto se aprobaron por unanimidad de votos en sesión de treinta de septiembre del año dos mil diez. Y que entraríamos ya a partir de hoy, al Considerando Quinto que corresponde al estudio de fondo y respecto del cual el señor Ministro ponente nos va a hacer alguna presentación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente.

Solamente complementando lo que usted ha referido y como ayuda de memoria, les reitero que la presente consulta propone: Declarar

fundada la Acción de Inconstitucionalidad, porque los artículos 72, fracción V, primer párrafo y 73, fracción V de la ley impugnada resultan contrarios a una interpretación orientada al principio pro-persona, de conformidad con lo establecido por los artículos 1º, segundo párrafo y 21, cuarto párrafo de la Constitución General de la República. Asimismo, se propone la invalidez del artículo 68, fracción XII, de la ley impugnada, en cuanto incurre en violación a los principios de tipicidad y proporcionalidad de la sanción administrativa respectiva.

Solamente quisiera aprovechar este momento para comentar que se hará un ajuste formal al proyecto, en razón de que la fracción XIV, del artículo 68 de la ley impugnada, que en el proyecto se declara válida, fue analizada tal y como resultó de su redacción en el Diario Oficial local de siete de mayo de dos mil nueve, cuando el texto que debió analizarse era el correspondiente al momento de su impugnación, dada su naturaleza de “norma administrativa sancionadora”.

Se trata de un ajuste que no modifica las consideraciones expresadas en torno a dicho precepto. De modo que sí –como es muy probable– este Tribunal Pleno está de acuerdo, se harán las precisiones correspondientes en el engrose, sin que ello signifique alteración al estudio ni a los resolutivos de la consulta que desde luego está sometida a su elevada consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ponente.

Pues como lo ha manifestado precisamente el señor Ministro Aguirre Anguiano, efectivamente el Considerando Quinto de la propuesta que nos hace, la desarrolla en relación con dos temas: El primer tema. El análisis a la violación a la libertad de trabajo (Artículo 5º constitucional) como él lo señalaba, que corre de las

páginas veintiséis y cincuenta y dos; y una segunda parte en este desarrollo, un segundo tema: En relación al principio de tipicidad en las sanciones administrativas, previstas en los artículos 72, fracción V, primer párrafo, y artículo 73, fracción V, de la ley impugnada.

Vamos a someter a su consideración en principio la primera parte y después de ahí lo que se decida; o sea, veamos qué impacto tiene lo que sigue ¿de acuerdo? Señor Ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente.

Yo estoy de acuerdo con la parte resolutive del proyecto; efectivamente, coincido en que se produce la invalidez o se debe producir la invalidez de estas dos fracciones impugnadas, pero llego a mi conclusión mediante un camino diverso.

En la página cuarenta y ocho del proyecto que está a nuestra consideración en el segundo párrafo, después de un “punto y coma”, dice: “y dicha interpretación debe sustentarse en la dirección de que las disposiciones reguladoras en el ámbito legal de las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 21, sólo pueden ser válidas si contemplan al trabajo a favor de la comunidad, como una sanción alternativa, que posibilite su aplicación excepcional por la autoridad administrativa, y esa aplicación excepcional sólo puede lograrse si dicha sanción se configura como sanción alternativa u opcional de entre un conjunto de las previstas en la norma sancionadora, en este caso, al lado de una multa o del arresto no mayor a treinta y seis horas”.

Para llegar a esta conclusión el proyecto hace un análisis respecto de la reforma penal del año de dos mil ocho, y dice que efectivamente siguiendo los criterios de política criminal que

animaron a esa reforma constitucional en materia penal, debe entenderse esta condición de las sanciones administrativas.

Yo no comparto este punto de vista, me di a la tarea de leer los documentos que informan el procedimiento legislativo, y sí me parece que hay una distinción muy clara entre lo que se quiso hacer en materia penal y lo que se quiso hacer en materia administrativa. Creo que en materia de sanciones administrativas está el arresto, la multa, pero no existe esta idea de subsidiaridad o de complementariedad o de determinación final en una escala de penas en razón del trabajo forzado.

Creo que cuando se da la disyuntiva o se da mejor la posibilidad de desplazar una de otra, es cuando por razón del arresto, pero no encuentro el fundamento para que esto sea de esta manera.

Consecuentemente, esta razón de inconstitucionalidad que es la que anima al proyecto, yo no la comparto. A mi parecer lo que se da es una aplicación del artículo 1°, párrafo tercero específicamente, que nos dice que debemos analizar los actos de autoridad que estén impugnados en un determinado proceso de control de constitucionalidad a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales que tengan contenidos de derechos humanos.

Yo en este sentido, viendo lo que tienen diversos artículos que ahora mencionaré, tanto en tratados de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 29 en particular, como la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, encuentro que en estos tres preceptos o en estos tres ordenamientos, sí se determina que el trabajo en favor de la comunidad, debe ser establecido única y exclusivamente como sanción de carácter jurisdiccional por el juez y no como una sanción de carácter administrativo.

Consecuentemente, entrando desde el párrafo tercero del artículo 1°, yo encuentro que debemos darle no una razón de jerarquía superior a los tratados, ni me voy a meter en ese tema, no una razón de jerarquía de la Constitución respecto de los propios tratados, ni de un bloque de constitucionalidad, simple y sencillamente para mi punto de vista, entiendo que es más benéfica la posición o la determinación que establecen estos instrumentos internacionales en favor de la persona, al efecto de que el trabajo forzado en favor de la comunidad, única y exclusivamente sea la retribución a un delito por vía de la pena, y no de una falta de carácter administrativo y construyendo a partir –insisto– de esta interpretación más favorable que nos permite o que nos ordena la Constitución, es que llego a la invalidez de las dos fracciones mencionadas.

Hace unos días tuvimos la discusión sobre si era constitucional o no el traslado de los reos de un centro cercano a su domicilio hacia otro centro. Yo en ese caso afirmaba que no necesitaba acudir a los tratados internacionales, porque la determinación constitucional de compurgar las penas cerca del domicilio para lograr la reinserción era lo más favorable que lo que establecían los tratados internacionales.

En este caso encuentro que los tratados internacionales son mucho más favorables en términos de la privación o la afectación a la libertad del trabajo, y la percepción de una justa retribución a la realización de un trabajo, y que sólo puede ser impuestos –insisto– por vía de una sanción de carácter penal; consecuentemente, prefiero o elijo esta interpretación para darle aplicación al precepto constitucional, y concretamente para lograr un análisis de constitucionalidad de las disposiciones combatidas para efecto de

lograr, insisto, la interpretación más favorable que es la que se nos está solicitando en este ejercicio de control de constitucionalidad.

Insisto, yo llego al mismo punto que llega en este primer aspecto el proyecto, y sin embargo, a través de un camino interpretativo distinto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias Presidente. Bien dijo el señor Ministro Cossío, yo elijo esta forma de interpretar, es que estamos ante temas que admiten interpretación, él dice: Yo entiendo que los tratados internacionales dan más a la persona y aclaran más el punto que nuestra Constitución monda y lironda, son palabras mías desde luego, no las de él. Tengo la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica en noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, ustedes la conocen.

De aquí destacué el artículo 6º, que dice: “Prohibición de la esclavitud y servidumbre. 1.- Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas. 2.- Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada la pena privativa de libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por un juez o tribunal competente”.

Nada más encontré que pueda aludir a este tema, muy bien, no se les olvide que yo sostengo en el proyecto que no hay tal trabajo forzoso, que siempre es opcional, y luego vamos al texto del artículo

21. Tengo en mis manos el proyecto de Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, es número 29, OIT, y voy a abreviar. Artículo 1º, segundo párrafo: “A los fines de esta supresión total el trabajo forzoso u obligatorio puede ser empleado durante el período transitorio únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas por los artículos siguientes: 2.- A fines del presente Convenio el trabajo forzoso u obligatorio designará todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente; –subrayo la palabra voluntariamente— sin embargo, el término “trabajo forzoso”, dice el segundo párrafo de este artículo 2º, el trabajo forzoso obligatorio no comprenderá los fines del presente Convenio”.

Un inciso a), uno b) y uno c). Todo trabajo o servicio exigido a un individuo como consecuencia de una condena pronunciada por sentencia judicial a condición de que este trabajo o servicio sea ejecutado bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas, y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.

Se acabaron las referencias, y veamos ahora y por último en este momento la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y nos vamos de lleno al artículo 6. “Prohibición de esclavitud y servidumbre: Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas como la trata de esclavos, y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”.

“Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio, en los países donde ciertos delitos tengan señalada la pena privativa de la libertad, acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe

el cumplimiento de dicha pena impuesta por un juez o un tribunal competente”. Y se acabó.

Qué nos dice la normativa internacional. El trabajo forzoso puede ser impuesto como pena pública por un juez y nada más que por un juez, y no se refiere a ciertos trabajos como potestad de imposición o aplicación por la autoridad administrativa sancionadora, no los prohíbe, no los contempla, simplemente todo el derecho internacional cuando menos el que aquí analizamos, y ya le pusimos nombre y apellido a los tratados internacionales, estas son las referencias que se hacen respecto al tema de que nos ocupamos y no otras.

Vayamos ahora a la Constitución. Artículo 21 constitucional fracción IV: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o alternativo o disyuntivo, trabajo a favor de la comunidad, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto se permutará esta por el arresto correspondiente -no por el trabajo al servicio de la comunidad correspondiente- que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. ¿De qué estamos hablando? estamos hablando de una sanción constitucionalmente prevista como alternativa, qué es lo que nos dice la norma impugnada: Se impondrá trabajo forzoso a aquel que reincidentemente deje de vigilar el cumplimiento de las normas protectivas que se hayan determinado para sus hijos. ¿De qué se trata? De reincidencia sí, dónde está la alternatividad, en ningún lado; luego, es inconstitucional, por esta razón y el tema lo resuelve al cien por ciento de acuerdo con el parecer del proyecto la Constitución General de la Republica.

Materia penal, en la materia penal qué sucede, la imposición de las penas, su modificación y ejecución, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, estas son penas relativas a los delitos y a la materia penal; el artículo 21, contiene las dos posibilidades sancionadoras: una habla de imposición de penas, y la otra habla de aplicación de sanciones, el término imposición de penas y aplicación de sanciones son equivalentes, si vemos el Diccionario de la Real Academia, no nos habla de la sinonimia, pero nos lleva a eso, a aplicar una sanción o imponer una sanción es lo mismo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor Presidente.

Yo también comparto el sentido de la consulta en cuanto declara la invalidez de los artículos 72 fracción V y 73 también fracción V, de la Ley de Prevención de las Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, pero no sus consideraciones, pues no obstante que reconoce que la restricción a la libertad de trabajo impuesta por los Tratados Internacionales es menor a la establecida en la Constitución Federal, privilegia lo dispuesto en esta última, pretendiendo aplicar el principio pro persona a la restricción prevista por el artículo 21, párrafo cuarto, y determinando sin apoyo en un diverso método de interpretación que esta restricción sólo puede ser válida si prevé el trabajo a favor de la comunidad como una sanción alternativa que posibilite su aplicación excepcional por la autoridad administrativa.

En mi opinión, el principio pro persona debe ser aplicado no a la restricción sino al derecho fundamental de que se trate, en este

caso, la libertad de trabajo, debiendo favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución Federal, por lo que, si en la especie los tratados internacionales protegen más ampliamente esta libertad al restringir en menor medida su ejercicio, debe darse prioridad a lo dispuesto en éstos, por mandato expreso de la Constitución.

Al respecto, de un análisis de las disposiciones relativas, contenidas en tratados internacionales, yo advierto que éstos prohíben, por un lado, el trabajo forzoso u obligatorio y permiten, por otro, los trabajos forzados entre los que se encuentran los trabajos personales y los trabajos a favor de la comunidad, vinculándolos necesariamente en estos casos a que deriven de la comisión de un delito y sean, por lo tanto, impuestos por autoridad judicial.

De este modo, si la Constitución Federal en el artículo 5º, párrafo primero autoriza que el ejercicio de la libertad de trabajo pueda ser vedado por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros y por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley cuando se ataquen derechos de la sociedad y en el artículo 21, párrafo cuarto permite que dicha libertad pueda ser restringida por la autoridad administrativa al facultarla para imponer como sanción, por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía el trabajo a favor de la comunidad, es inconcuso que los tratados otorgan una protección más amplia al ejercicio de la referida libertad, al limitar la restricción a determinaciones relacionadas con la comisión de un ilícito, dictadas por autoridades judiciales, debiendo por tanto dar preferencia a lo dispuesto en éstos, no sólo porque la propia Constitución lo autoriza, sino porque obliga a hacerlo de esta forma.

En este sentido, en mi opinión, lo que torna inconstitucionales los preceptos combatidos, no es que no contemplen el trabajo a favor de la comunidad como una sanción alternativa u opcional, lectura del artículo 21, párrafo cuarto constitucional, que por lo demás a mí me resulta un tanto dudosa, sino que lo contemplen como una sanción que puede imponer la Secretaría de Salud del Estado de Yucatán por infracciones de tipo administrativo, cuando esta restricción a la libertad de trabajo, en términos de los tratados internacionales aplicables, que protegen más ampliamente –ya lo dije– dicha libertad, sólo puede derivar de una determinación vinculada con la comisión de un delito emitida por autoridad judicial,

Por otra parte, considero que no resulta necesario el análisis de las disposiciones diversas como el artículo 68 de la Ley de Prevención de las Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco de Yucatán que aunque relacionado con los artículos 72, fracción V y 73, también fracción V, que se impugnan, se refiere este artículo, a las infracciones administrativas que motivan la imposición de sanciones, las cuales no fueron combatidas por el promovente, y por lo mismo pienso que no pueden ser analizadas en esta acción, ni siquiera en vía de suplencia al no existir una mínima causa de pedir, además de que no guardan una relación de dependencia con los numerales impugnados, siendo éstos, en todo caso, los que dependerían de ellas y no a la inversa. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Señor Ministro Luis María Aguilar, después el Ministro Cossío, la Ministra Sánchez Cordero y el Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Yo estoy de acuerdo en este tercer y nuevo proyecto que propone que se haga el estudio como se había sugerido

precisamente en las sesiones en que se desechó el último de los proyectos propuestos, en relación con lo que dispone el 1º constitucional y los tratados internacionales, y estoy de acuerdo – inclusive– con lo que se dice en los tratados internacionales en relación con el trabajo forzoso; lo que yo no veo o no lo percibo es que se esté confrontando o se confronten los tratados internacionales –que ya se mencionaron– con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, y yo creo que aquí es muy importante y deberíamos quizás reflexionar sobre eso, si el concepto a que se refiere el artículo 21, en cuanto a que habla de “trabajo a favor de la comunidad”, realmente puede identificarse con trabajo forzoso, que es a lo que se refieren los tratados internacionales, para que de esa manera pudiéramos confrontar un texto de la Constitución Federal con lo dispuesto en los tratados internacionales. Para mí lo que se dispone en los tratados internacionales es evitar –precisamente– la esclavitud, yo creo que ahí es donde está el sentido de las disposiciones de los tratados internacionales, cosa muy distinta a la que se refiere el artículo 21; el artículo 21 de ninguna manera autoriza ninguna clase de esclavitud, ni aun transitoria o temporal, simplemente lo establece como una sanción por una falta administrativa. Si los tratados internacionales se refieren a unas circunstancias distintas del artículo 21, entonces el análisis que debe hacerse de las disposiciones combatidas, sólo cabe hacerla respecto del texto de nuestra Constitución, porque no tienen ninguna confrontación o contradicción con los tratados internacionales desde mi punto de vista, tan es así que toda la legislación internacional al respecto –que aunque es breve, es muy importante– se refiere siempre a la prohibición de la esclavitud y la servidumbre e impide que se obligue a alguien a que realice trabajos sin la debida retribución, considerándola –precisamente– como un trabajo en el que se obliga a una persona a que de manera indefinida o por lo menos permanente y sin su voluntad –como se dice claramente– se le obligue a prestar un trabajo; sin embargo, ya

los propios tratados hacen una excepción refiriéndose a que no se deberá entender eso así, cuando se haga con motivo de la imposición de una pena, dice “por autoridad judicial”, pero no creo que los tratados internacionales deban ser tan casuísticos para establecer –inclusive– y referirse a las otras posibilidades del Estado, porque esa es una posibilidad de todo Estado, de imponer sanciones administrativas, de imponer ese tipo de sanciones en las que se obliga al trabajo –inclusive– a favor de la comunidad, también excluyendo ese trabajo que se menciona en los tratados, que se pueda imponer por el Estado a favor de un particular, que desde luego eso es una esclavitud simulada. Para mí, por lo tanto, yo creo que es muy importante que se haga la definición y que determinemos si la lectura de la disposición constitucional “trabajo en favor de la comunidad”, puede o no identificarse con los trabajos forzados a que se refieren las prohibiciones de los tratados internacionales. De esta manera, creo que estamos hablando o se está hablando de cuestiones diversas, que no se contraponen, en todo caso se complementarían, pero no se contraponen y las disposiciones que se están combatiendo, sólo deben y pueden porque no están hablando las disposiciones del Estado de Yucatán, de una esclavitud, en ninguna de sus formas, sólo deben confrontarse con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

Ahora, se dice en el proyecto —y eso no me convence mucho— que esto es permitido sólo o únicamente cuando sean alternativas, no encuentro la lectura en ese sentido para que pueda ser justificado en ese sentido.

En todo caso, lo veo plenamente justificado con la disposición del artículo 21, lo que sí en este caso, es una sanción de tipo excepcional, porque no se impone directamente, sino se impone solamente en caso de reincidencia.

No es una sanción que ineludiblemente se pondrá desde la primera conducta que se realice, sino solamente como una sanción mayor en caso de reincidencia a la prohibición administrativa correspondiente. Por eso, a mi parecer, estaría justificada la disposición constitucional sin confrontarse con los tratados internacionales, porque no se confrontan, se complementan; una habla de una cosa y otra habla de otras cosas, como es la facultad del Estado de imponer sanciones administrativas; y, por otro lado, creo que lo que sí está señalado en la ley de Yucatán que se combate, es que se imponga una sanción, sin que se dé ningún parámetro objetivo para poder determinar inclusive por qué se establecen los cien días de este tipo de sanción obligatoria y concluir —según mi parecer— en una falta de certeza jurídica que la haría inválida.

En ese sentido, estaré por la invalidez sólo en este aspecto de esa norma —que por cierto en los resolutivos parecen contradictorios, pero ya los veremos en su momento— en un momento un resolutivo dice que es inválido y en el otro dice que es válido, pero yo estaría por la invalidez en ese sentido, por lo que he señalado. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, creo que el Ministro Aguilar planteó muy bien el tema. No coincido con la solución que da, pero creo que lo planteó con mucha claridad. En primer lugar, el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio Sobre el Trabajo Forzoso firmado en 1930, no está prohibiendo de manera absoluta el trabajo forzoso, esto creo que es una cuestión muy importante; consecuentemente no puede referirse a esclavitud, si se refiriera el Convenio a esclavitud sería

tanto como decir que la OIT permitió la esclavitud en determinado tipo de supuestos. Creo que en 1930 y después de los procesos de descolonización, la esclavitud prácticamente no existía en ningún lugar del mundo. Entonces, no veo para qué en 1930 se hiciera un Convenio que terminara con la esclavitud. Creo que hay una distinción clara entre esclavitud y trabajo forzoso —insisto— si ven ustedes el artículo 11.1 dice “Sólo podrán estar sujetos al trabajo forzoso u obligatorio, sería tanto como decir, pues sería que la OIT —insisto— permite la esclavitud en algunos supuestos. Creo que son dos cosas radicalmente distintas, en primer lugar.

En segundo lugar, dice que hay trabajos forzados y trabajos obligatorios y tanto los trabajos forzados como los obligatorios, son aquellos que no se celebran voluntariamente. Aquí lo que decía el Ministro Aguirre y creo que no aplica: una cosa es que —no la comparto— tuviera el carácter de alternativo, pero aun teniendo el carácter de alternativo, esto es una condición que determina la autoridad, no que determina la persona que está sujeta al castigo. Esto me parece que no, la alternatividad no genera la voluntariedad, son dos categorías que me parece que también corren por separado.

Ahora, lo decía el Ministro Valls cuando leyó el Convenio Sobre el Trabajo Forzoso, el artículo 2.1 habla de trabajo forzoso u obligatorio y al final del día, los reduce los dos a la prestación de un trabajo no voluntario impuesto por el Estado. La condición general es que las personas no —de acuerdo con el Convenio Sobre el Trabajo Forzado— pueden o mejor dicho, no se les puede imponer determinadas formas de realización de un trabajo no voluntario. Ésta es la prohibición general y a esta prohibición general se le abre una excepción, ¿Cuándo sí puede establecerse trabajo forzoso u obligatorio? lo determine el juez en una sentencia y como aplicación

de una pena, si es juez, es delito y es pena, esto es propio de la autoridad jurisdiccional, no de la autoridad administrativa.

Creo que aplicación de penas e imposición de sanciones en el lenguaje constitucional también tiene una diferencia central; una es un principio de derecho administrativo con ciertas variables, y otro es un principio de derecho penal, y en eso sí, con independencia de que apliquemos al derecho administrativo los principios penales o algunos preceptos penales como están construidas las tesis, creo que sí hay una restricción muy importante entre uno y otro caso para estos mismos efectos.

Yo lo que leo en la Convención es precisamente la imposibilidad de un compromiso contraído por el Estado Mexicano para que fuera de la comisión de los delitos y el dictado de una sentencia, se le impongan a las personas penas que consistan en obligarlas a prestar un trabajo en contra evidentemente de su voluntad — insisto— con independencia de la alternatividad, si es que tal cosa existe.

Creo que no existe. ¿Por qué? Porque las razones que se nos daban para decir que las reformas penales de dos mil ocho, publicadas en el Diario Oficial el dieciocho de junio de dos mil ocho se inscriben en la filosofía política, creo que no. Dice el párrafo correspondiente a la exposición de motivos: “Aprovechando la modificación al artículo, se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a reglamentos gubernativos y de policía, y en cuanto a las sanciones que pueden contener, se extiende la limitante temporal del arresto hasta por treinta y seis horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias, en congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado y se agrega el trabajo en favor de la comunidad.

Esto tiene que ver con una condición de reinserción de política criminal, o tiene que ver, más bien, con el tipo de sanciones que se genera —e insisto— me parece que va distinto o corre en términos de aprovechando la modificación en una filosofía distinta en este mismo sentido.

En este sentido, me parece a mí que lo que tenemos finalmente es una restricción para que se imponga este trabajo —insisto— fuera de esos términos y de estas modalidades.

Ahora bien, tenemos un precepto constitucional que autoriza a la autoridad administrativa a imponer este tipo de penas; tenemos también: el Convenio sobre Trabajo Forzoso, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y uno más que no se ha leído aquí, es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 8.3, inciso b), que dice: “Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso y obligatorio”, y después se dan algunas características.

Si esto es así, señor Presidente, me parece a mí que tenemos que optar —insisto— no en una relación jerárquica porque no estamos contraponiendo tratado internacional contra Constitución, sino en una interpretación, con independencia de la razón jerárquica de dónde extraemos mayores elementos de beneficio para lograr lo que nos ordena el artículo 1° párrafo tercero de la Constitución en cuanto a una interpretación pronomine en este sentido.

Si yo observo que la autoridad administrativa puede imponer trabajo forzado u obligatorio; es decir, un trabajo en contra de la voluntad de las personas, y el artículo 21 constitucional dice que esto sí se puede hacer, es evidente que tengo que preferir lo que disponen los tratados internacionales porque éstos son más protectores de las personas, en el sentido de que es mucho más adecuado por

principio de legalidad, por contradictorio, etcétera, que esa pena se aplique sólo como consecuencia de un proceso penal, a que se aplique como consecuencia de un proceso penal o de una determinación administrativa.

Yo ahí es donde encuentro el mayor beneficio, y consecuentemente a mí me parece que al ser contrario estos artículos de la legislación de Yucatán, contra el tratado internacional y sin meter en absoluto la Constitución, le doy una preferencia a estos elementos para lograr la protección. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, bueno, pues en la misma línea del señor Ministro Cossío Díaz.

Primero quiero reconocer la labor del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano y de su equipo de trabajo para recoger y sistematizar las diversas intervenciones que se suscitaron en las discusiones que tuvimos sobre un asunto tan trascendente.

También, con todo respeto, quiero señalar que sí coincido con la determinación de inconstitucionalidad que propone este nuevo proyecto; sin embargo, también me apartaría de algunas de las razones o de las razones que sustentan esta declaratoria de inconstitucionalidad.

En la sesión celebrada el día veintisiete de junio de dos mil once, en la que por última vez, porque fueron diversas ocasiones en las que se ha discutido este asunto, me pronuncié en el sentido de que su análisis debería realizarse a la luz del nuevo texto del artículo 1º de

la Constitución Federal, y desde luego de los diferentes instrumentos internacionales, que por cierto -y sí lo tengo que reconocer- ya se incluyeron en el proyecto para efecto de que mediante una interpretación que favoreciera en mayor medida los derechos humanos, decidir si el establecimiento de la figura “trabajos a favor de la comunidad”, que los preceptos impugnados en este asunto prevén como sanción a una infracción de tipo administrativo es o no constitucional.

Esta propuesta, que también fue adoptada por diferentes o diversos integrantes de este Tribunal Pleno con diferentes matices, se contienen en el proyecto.

No obstante –como lo señalé– no comparto las consideraciones por las cuales se declara la invalidez de la norma, puesto que el ejercicio interpretativo -ya lo decía el Ministro Cossío- que se realiza, a mi entender, no es el que resulta más favorable para la protección de los derechos humanos de las personas que puedan ubicarse bajo el supuesto normativo de las normas impugnadas, puesto que, a mi entender, deja de lado algunos aspectos que me parecen muy importantes.

Un primer aspecto es el desarrollo que en nuestra Constitución ha tenido la figura de los trabajos forzados en relación con el momento en que se expidió esta norma que se combate a través de esta acción de inconstitucionalidad.

En el año de dos mil siete, año en que se emite la norma impugnada, el artículo 5º de nuestra Constitución, al igual que en la actualidad prevé que sólo la autoridad judicial puede obligar a una persona a desempeñar un trabajo sin retribución ni consentimiento derivado de la imposición de una pena.

En esa época, el numeral 21 de nuestro texto constitucional preveía la exclusividad de la autoridad judicial para imponer penas, pero es con motivo de la reforma del dieciocho de junio del año dos mil ocho que este último numeral prevé la posibilidad, el artículo 21, de que también la autoridad administrativa puede imponer como sanción por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, la misma sanción; es decir, los denominados trabajos forzados.

Ahora, con motivo de la reforma del diez de junio del año dos mil once, el artículo 1º de nuestra Constitución establece sin duda un nuevo modelo de protección a los derechos humanos de las personas de donde se derivan una serie de principios que además de ser obligatorios para este Tribunal Pleno resultan, desde mi óptica, fundamentales para la solución de este asunto. Y bajo estas premisas que se contienen en el artículo 1º constitucional reformado, es que considero que la interpretación que debe hacerse del texto fundamental para el caso concreto es aquella que privilegie, bajo el principio de progresividad, una mayor protección de los derechos humanos de las personas atendiendo al contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Convenio relativo al Trabajo Forzoso y Obligatorio. Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que el propio proyecto cita.

De este ejercicio interpretativo estimo que al igual que en la consulta, se arribaría al mismo resultado de declarar la invalidez, pero bajo el argumento principal de que tanto a nivel constitucional como en el ámbito del derecho internacional de derechos humanos, existe una prohibición tajante para que las autoridades administrativas impongan trabajos forzados cuando no tengan el carácter de pena por la comisión de un delito.

Efectivamente, los instrumentos internacionales que se citan en el proyecto, esto es, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio relativo al trabajo forzoso y obligatorio, el Convenio 29 de la OIT, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son coincidentes en señalar que ninguna persona será podrá ser obligada a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. Asimismo, también coinciden en señalar que no se considera como tal, entre otros supuestos, aquél que se imponga como pena o condena por parte de una autoridad judicial.

El hecho de que estos instrumentos internacionales sean coincidentes en estos aspectos trae consigo que el desempeño de un trabajo forzoso u obligatorio como sanción a una conducta, únicamente puede ser impuesta por una autoridad judicial, ya que esa circunstancia tiene como presupuesto indispensable el agotamiento de un debido proceso, en el cual el particular tenga la oportunidad de una defensa adecuada, lo cual a mi entender no ocurre cuando nos ubicamos en el ámbito de este derecho administrativo sancionador, en donde la autoridad de esta naturaleza aplica la sanción al particular sin a veces agotar un procedimiento que brinde estas garantías.

Ahora, si bien lo anterior pudiera generar en apariencia un conflicto entre dos preceptos fundamentales, a saber: El párrafo tercero del artículo 5, y los párrafos tercero y cuarto del diverso 21, ambos de la Constitución Federal en relación con los tratados internacionales invocados en el proyecto; ello, en tanto que el primero de los preceptos citados prevé: Que 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; mientras que el segundo señala: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policías, las que

únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo en favor de la comunidad.

Dicho conflicto aparente, resuelve precisamente con una interpretación progresiva del sistema de protección de los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución, a partir del año pasado del dos mil once. Recordemos que la última reforma al artículo 21, data del dos mil ocho, de donde podría considerarse que la interpretación al texto fundamental que debe realizarse para efectos de resolver la presente acción de inconstitucionalidad, es aquélla que brinda una mayor protección a los derechos humanos consagrados en la propia Constitución, la cual en mi opinión, es la que considera como facultad exclusiva de la autoridad judicial, la imposición como pena por la comisión de un delito a los trabajos forzosos u obligatorios, no así la que faculta la autoridad administrativa para tal efecto.

Esto, en tanto implica que la persona se encontrará sujeta a un proceso de tipo penal, en el cual podrá ejercer plenamente su derecho a una defensa adecuada; lo cual no ocurre cuando la atribución se traslada a la autoridad administrativa; y aun cuando se le considere como en el proyecto se hace, una sanción alternativa y de aplicación excepcional.

En ese sentido, el establecimiento mismo de la figura “trabajos a favor de la comunidad”, que los preceptos impugnados en este asunto prevén como sanción una infracción de tipo administrativo, devienen inconstitucional, puesto que en términos de lo previsto en los artículos 1° y 5° de la Constitución en relación con lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, y la Convención Americana de Derechos Humanos, no favorece la protección más amplia de los

derechos humanos de las personas que se ubica en el supuesto normativo de los preceptos impugnados. Muchas gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Iré contra la corriente en esta ocasión, yo desde que se discutió este asunto por primera vez dije que no veía vicios de inconstitucionalidad en estos preceptos, en mis reflexiones posteriores me confirmo en este punto de vista. Empiezo por referirme al artículo 68, porque aquí es donde encuentro la teleología de estas disposiciones. Dice el artículo 68 que se ha incorporado a la litis por votación expresa de este Pleno: “Para los efectos de esta ley se sancionará a quién o quiénes incurran en las siguientes conductas, fracción XII: Al padre o tutor responsable que desatiendan el programa terapéutico y de rehabilitación establecido o determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados.”

¿Cuál es el bien jurídico que atiende esta norma? Los códigos civiles establecen de manera general que los padres tienen obligación de dar alimentos a los hijos, y dentro de este concepto viene la atención de su salud, los cuidados médicos que necesitan; es una norma imperfecta –se ha dicho– porque establece el deber, pero no pone la sanción. Acabo de tener conocimiento informal –no me lo crean necesariamente– de que en Estados Unidos –en un Estado concreto– si un niño no va a la escuela mandan por el papá, y si hay reincidencia arrestan al papá y lo sancionan.

¿Por qué? Pues aquí hemos hablado muchísimo del interés superior del niño, hemos puesto un estandarte muy elevado en el cuidado y preocupación por nuestra infancia. ¡Ah!, pero que no

toquen al papá desobligado porque entonces le contraponemos otro derecho humano fundamental. ¿Cuál debe prevalecer? ¿El del niño que requiere cuidados y atenciones porque ha caído en una situación que requiere tratamiento terapéutico o de rehabilitación o el del papá negligente que dice: Bueno, pues si quieres atiéndete o si no a mí me da lo mismo?

Ante esta situación yo veo, primero que la norma cumple un fin social y un fin fundamental de la Constitución que ha adjetivado no solamente como derecho humano fundamental sino como un interés superior al que hay que poner la mira. Bien, si se da esta situación de descuido o irresponsabilidad de los padres –en el caso de mayores, de personas incapaces– la ley habla de una primera medida y sólo en caso de que desatienda esta primera medida se establece la sanción de trabajo a la comunidad.

En el proyecto se equipara trabajo a la comunidad con trabajos forzados, y ¡caray!, yo veo una gran diferencia entre una cosa y otra. Los tratados que aquí se mencionan, en su esencia han sido producto de regímenes carcelarios, algunos de ellos tengo la nota de que se originan para la autorización de penales privados, en donde desde luego a quienes deben atenderlos se les ponen estas cortapisas para que no abusen de una persona que privada de su libertad –que además tienen a su disposición– y le exijan trabajar en lo que no le gusta y sin la justa retribución; pero suponiendo que fuera lo mismo, pues lo dice el artículo 21 constitucional, y está por encima de los tratados internacionales que aquí se mencionan.

¿Se puede juzgar la ley a través de los tratados? Sí, pero también juzguemos al tratado a ver si está de acuerdo con nuestra Constitución, y si el tratado no está de acuerdo con nuestra Constitución tenemos la potestad también de desaplicar el tratado. No me meto tanto con el tema de los tratados, simplemente no

estoy de acuerdo en que se tome como referente para llegar a la conclusión de estos trabajos a la comunidad el tema de los trabajos forzados.

El artículo 21 constitucional de manera muy clara y precisa establece el trabajo a la comunidad. Se dice: “¡Ah!, pero tiene que ser impuesto necesariamente por autoridad judicial porque así lo dice el artículo 5º constitucional.” En mi primera intervención señalé: Bueno, yo creo que esto le abre un agujero al artículo 5º constitucional y que ahora debe leerse relacionando, salvo los casos que establece el artículo 5º y salvo los trabajos a la comunidad que puede imponer la autoridad administrativa.

Se dice que hay pena tasada en cien días de trabajos a la comunidad, acabo de leer el precepto y dice: Hasta cien días —aquí dice— serán considerados en esta ley como trabajos en favor de la comunidad, los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados —atención— en instituciones públicas, educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales, este trabajo se llevará a cabo “hasta” en cien jornadas.

Entonces, ha sido un argumento, no lo contiene el proyecto, lo acabo de escuchar, no hay esta pena tasada que impida a la autoridad el establecimiento de los tratados.

En el artículo 73 se faculta al Juez Municipal para que el Secretario de Salud y el Juez Municipal establezcan esta pena, pero el artículo 5º permite que la autoridad gubernamental restrinja la libertad de trabajo en los casos que determine la ley, aquí lo determina la Ley Suprema que es la Constitución.

No quiero abusar de mi tiempo, éstas son las ideas centrales de mi intervención, ya había yo dicho desde un principio que estoy por la

validez de estos preceptos, creo que tienen un propósito esencial de protección a menores de edad o incapaces de la falta de atención de quien tiene el deber de darles alimentos, se les exige una vez con una llamada de atención, no cumplen, si hay más de dos de estas amonestaciones en un año, viene la imposición de la pena, ¿Qué otra pena se le puede poner al padre desobligado? Que pague una multa, es una opción, pero es tan válida como ésta, que los trabajos son sanción o pena penal, es cierto, también la multa es sanción penal y esto no quita la posibilidad de la existencia de multas administrativas.

En consecuencia, yo estoy por la validez de estos preceptos y en contra de la propuesta. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, son muchísimos los argumentos que tengo que contestar, sé que se me van a escapar la mitad porque no los retuve todos. El señor Ministro Aguilar Morales, dice lo siguiente: No se hace en el proyecto un estudio que yo considero necesario que es el contraste del artículo 21 constitucional con los tratados internacionales, y luego nos dice cómo los lee él, a mí me parece muy bien, solamente la autoridad judicial puede determinar trabajos forzosos. Segundo, eso dicen los tratados internacionales, éste no es el caso, por supuesto, pero no es el caso y hace ciertas observaciones de los tratados internacionales con las cuales yo coincido totalmente, mi pregunta es la siguiente: en la página veintidós transcribimos lo que dijo el Pleno como una posibilidad, siempre y en todo caso será necesario hacer un contraste justo y exhaustivo de lo que diga la Constitución Mexicana con el tratado internacional, una labor de cotejo y discriminación rasgo por rasgo, línea por línea, interpretación por

interpretación, yo creo que no, yo creo que es ir un poco más lejos de lo que exige la resolución práctica que si así hacemos vamos a caer en la ineficacia, pero si el Pleno así lo determina yo tomo todas las ideas del señor Ministro Aguilar Morales y adelante, no tendré ningún problema en significarlo en el engrose si fuera el caso –casi milagroso– o en su momento, en un proyecto que les vuelva a presentar.

El señor Ministro Aguilar Morales hace una observación: Dos propositivos contradictorios. Tiene razón, el segundo se suprime ¡eh! señor Ministro. Gracias por esa observación.

Se nos dice que en algunos Estados de la Unión Americana, si el crío se hace “la pinta”, el papá puede ir a la oficina del Sheriff, si ya lo amonestaron y se volvió a ir ¡Qué bueno! Que esto en Guadalajara en mi época no era cierto, si no, mi pobre padre cuando las pintas nos las hacíamos los escuincles sin su conocimiento ni consentimiento, se la hubiera pasado en la oficina, no del sheriff, pero sí me imagino que en alguna delegación. O yo mismo, porque pues yo no puedo responder cien por ciento que mis hijos e hijas no hayan hecho “novillos” en alguna ocasión—

Se habla de trabajo forzoso, de trabajos forzados. Yo sostengo que en derecho mexicano no existe eso. No existen trabajos forzados. Siempre el trabajo a favor de la comunidad es optativo y depende de la voluntad del que fue condenado a eso, cumplirlo o no cumplirlo.

Para empezar, vamos a las vías de hechos: Usted tiene que presentar cien días de trabajo a favor y al servicio de la comunidad, en la forma en que lo ve el Código Penal, que es coincidente con la materia administrativa. ¿Qué nos dice el Código Federal? Nos dice: “El trabajo a favor de la comunidad consiste en la prestación de

servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de los períodos distintos del horario de labores que represente la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.

El trabajo a favor de la comunidad puede ser: Pena autónoma o sustitutivo de la prisión o de la multa”. Y luego nos dice cómo se sustituye. Porque se tiene en cuenta de que si alguien se encapricha a no trabajar a favor de la comunidad, no lo van a tener a “pan y agua”, no le van a suspender el pan o el agua, ni lo van a tener engrilletado picando piedra. Esto no existe, en la vía de hechos no existen trabajos forzosos en derecho mexicano ni en la Constitución mexicana.

Entonces, todo lo que nos digan los tratados internacionales acerca de los trabajos forzosos, como pena impuesta por un juez, en México lo podremos oír por el lado izquierdo y eliminarlo por el lado derecho. No es una Institución de derecho mexicano, no debe de preocuparnos esto.

La servidumbre, se ocupan los tratados internacionales. Bueno, la servidumbre es un dominio de hecho que no daba la propiedad del siervo, pero se le trataba como tal con ciertas limitaciones para el buen trato y cuidado. Si nosotros estamos por proscribir la servidumbre, vamos al artículo 109 constitucional –por poner un ejemplo–: Los servidores públicos a que se refiere ¡Qué es esto! ¿En México hay servidumbre? o nada más somos sirvientes los que trabajamos para la cosa pública. No podemos interpretar así, suena chusco ¿Por qué? Porque pesa nuestra tradición. Porque pesan muchas cosas para decir: No, no, ésa no es la servidumbre a que

se refieren los tratados internacionales, y la verdad, la verdad, nada qué ver con derecho mexicano. No veo la necesidad entonces de hacer algo exhaustivo al respecto.

Don Guillermo Ortiz Mayagoitia dice: “La norma es tuitiva para el menor, porque con esto se le está protegiendo”. Yo digo sí, así es, pero finalmente no se le critica por eso, se le critica por otras razones, y las razones son las siguientes: Al padre o tutor responsable, uno u otro que sean responsables, ¿y la madre no es responsable? Es lo suficientemente abierta la norma como para decir es clarísimo, y hay una distinción sexista aquí, ¿solamente al padre y no a la madre? Y luego les hablo de las combinaciones que se dan en esta ciudad, que por estatuto, personal, pueden seguirlos a Yucatán.

Al padre o tutor responsable que desatiendan el programa terapéutico. ¿En qué consiste la desatención, qué es desatender, no darle una cucharada de un jarabe un día? ¿Esa es una desatención? La dejación total del cumplimiento en las obligaciones. Pues hay unos perfiles típicos que se agreden con estas descripciones, el programa terapéutico y de rehabilitación, establecido o determinado a favor de sus hijos, pupilos o representantes. Bueno, el conjunto es una ambigüedad que transgrede desde luego los principios de tipicidad.

Luego viene el artículo 72 en su rubro general, que le corresponde a la Secretaría de Salud, la imposición de sanciones por la comisión u omisión de la infracción, previstos en las fracciones tales y cuales, la que acabo de leer es del 68 y que serán los siguientes:

Ciertamente a título de suplencia se incluye en un par de fracciones de un par de artículos, porque los artículos reenvían al artículo que estamos proponiendo, se declarará inconstitucional. ¿Es

indispensable hacerlo? No, no es indispensable. ¿Se puede suprimir? Claro que se puede suprimir si los señores Ministros quieren que se suprima, no habrá problema por eso, pero yo sostengo: La Constitución por sí sola da solución a los problemas que plantea la norma del Estado de Yucatán en entredicho, no tenemos por qué hacer ninguna imbricación con tratados internacionales, porque nos estamos saliendo de lo utilitario y de lo práctico, si así vamos, vamos a tener muchas sesiones para resolver pocos asuntos, y primero, quien sabe qué tan bien queden, y segundo, que es lo más grave, vamos a ser totalmente improductivos e imprácticos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente.

Este asunto es sin duda muy interesante y muy importante, porque es de los primeros asuntos donde estamos tratando de interpretar el artículo 1° de la Constitución, recientemente reformado a la luz de un tema de derechos humanos, de derechos fundamentales.

Yo he sostenido en reiterados asuntos que las reformas en materia de derechos humanos, en virtud de la cláusula de interpretación conforme que prevé el propio artículo 1°, obliga a todos los jueces a reinterpretar la Constitución a la luz del principio pro persona; es decir, una vez que entra en vigor la Constitución, me parece que ensayamos un nuevo bloque de constitucionalidad, que más allá de la jerarquía, más que un problema de jerarquía, es un problema de referente, de validez, en el cual intervienen conjuntamente diferentes tipos de normas, las constitucionales y las

internacionales, y debemos interpretar el conflicto de aquella manera que sea más favorable a la persona.

De tal suerte que no se trata desde mi perspectiva, de una situación en la cual podemos optar por tomar sólo la Constitución, o podemos optar por hacer una confronta de la Constitución con los tratados, si no es una situación en la cual conjuntamente, porque así lo ordena la Constitución tenemos que tomar la Constitución y los derechos humanos de fuente internacional, interpretándolos de manera complementaria y no de manera contradictoria y siempre en beneficio de la persona.

En la discusión original de este asunto, en la cual todavía no avanzábamos en empezar a dotar de contenido a esta reforma, habíamos hecho en el Pleno el análisis básicamente a la luz del artículo 21 y del artículo 5º constitucionales, y se había sostenido por la mayoría que la apelación del artículo 21 a reglamentos debía interpretarse también tratándose de leyes por un argumento de mayoría de razón, si lo puede hacer el reglamento, lo puede hacer la ley por mayoría de razón.

El señor Ministro Franco, hasta donde recuerdo, en el primer proyecto decía: Es de interpretación estricta y si la Constitución dice reglamentos sólo los reglamentos lo pueden hacer, pero la mayoría dijo: No, por mayoría de razón lo puede hacer también la ley.

Creo que ahora tendríamos nosotros a la luz de la reforma y de lo que hemos venido decantando hacer una interpretación desde otra perspectiva. De entrada a mí me parece que no es necesario pasar por el artículo 21 constitucional, el artículo 21 constitucional se refiere a reglamentos de policía y buen gobierno, ahí se establecen cierto tipo de sanciones, y estas sanciones se establecen de manera alternativa, opcional, mejor dicho; ahora, si nosotros

decimos, interpretamos el artículo 21 que es aplicable también a leyes y por opción se entiende que la opción es del particular y no de la autoridad podríamos buscar esta interpretación que haga conforme el texto a la Constitución.

Sin embargo, yo estimo que en este caso, como no hay que pasar por el artículo 21, porque el artículo 21 se refiere a un cierto tipo de normas, si nosotros interpretamos armónicamente la Constitución con los textos internacionales que ya se refirieron aquí: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya no voy a leer los preceptos porque ya los leyeran aquí varias veces, nos damos cuenta que estos instrumentos prohíben el trabajo forzoso u obligatorio, también coincido en que esto no tiene nada que ver con la esclavitud, a lo que se refiere es a aquel trabajo que se tiene que prestar sin voluntad de la persona, y entiendo también sin retribución; de tal suerte, que no se trata de que a alguien lo amarren a una piedra ni nada de eso, se trata simple y sencillamente que tenga que prestar un servicio sin su voluntad, y hay cierto tipo de trabajo que se puede prestar sin voluntad de la persona y los convenios internacionales, los tratados internacionales establecen qué tipo de trabajo no se entiende como trabajo forzoso u obligatorio, pero fuera de esta lista que debe entenderse limitativa en cualquier otro caso se requiere la imposición de una pena por autoridad judicial.

De tal suerte, que desde mi punto de vista, una interpretación armónica y en conjunta de la Constitución y de los tratados internacionales deviene en inconstitucional este precepto, y ésta es una de las novedades que nos trae la reforma al artículo 1º constitucional, que nos obliga precisamente a hacer análisis distintos a los que estábamos acostumbrados.

Debo decir que la intervención del señor Ministro Ortiz Mayagoitia me generó impacto y muchas dudas en cuanto a esta confrontación, en donde él dice, o entiendo, no lo dijo con estas palabras pero es lo que yo entiendo de su intervención, hay que ponderar el interés superior del niño con este derecho a no prestar un trabajo obligatorio o de servicio a la comunidad, y decía él: Todos los días en diferentes resoluciones en esta Suprema Corte ponemos el interés superior del niño como un valor y un principio fundamental, esencial que anteponemos a muchos otros, en este caso la ley tiene una finalidad social adecuada, y de lo que se trata precisamente es de lograr que se preste esta ayuda, este auxilio a los menores y también a los incapaces. Sin embargo, yo estimo que ante la claridad de los textos y de los tratados internacionales, no podemos nosotros sacrificar de manera completa el derecho del padre frente a este interés superior del niño –para mí– por una razón fundamental, que puede haber otras medidas que no están prohibidas en la Constitución, ni en estos tratados internacionales para lograr que los padres cumplan con la obligación de apoyar en esta rehabilitación de sus hijos; de tal suerte que ante esta circunstancia, me parece que la medida desde esta óptica, desde un análisis de ponderación, no estaría justificada porque no sería proporcional, no sería razonable, pero sin duda creo que es un elemento que mete a la discusión el señor Ministro Ortiz Mayagoitia que no es menor y que sí valdría la pena, incluso, hacer una reflexión cualquiera que sea la votación sobre el proyecto. Resumiendo, en mi opinión, son inconstitucionales las normas impugnadas, porque de una interpretación armónica de las normas a que estamos obligados a que sirvan como referente de validez que son la Constitución y los tratados internacionales, o los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, deviene en inconstitucional porque esta ley prevé un trabajo obligatorio como trabajo a la comunidad en uno de los supuestos que no está autorizado ni por la Constitución ni por los tratados,

porque reitero, creo que el artículo 21 constitucional no sirve de parámetro en este caso concreto y si sirviera tal como ya se ha sostenido aquí, si esta opción no se deja al particular de todas maneras sería inconstitucional, pero creo, reitero, que no es aplicable en este caso el artículo 21 y que una nueva reflexión de estos instrumentos internacionales nos lleva, no a hacer una confronta directa de nivel jerárquico, sino a hacer un análisis armónico entre los dos tipos de normas que sirven de presupuesto de validez de todos los actos y leyes del sistema jurídico mexicano por mandato del artículo 1° constitucional, de tal suerte que yo votaré por la invalidez. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Luis María Aguilar, después el señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente.

Me queda todavía menos claro que ahora el Ministro Zaldívar nos diga que no hay que pasar por el artículo 21 constitucional, cuando el artículo 21 constitucional es el que entiendo autoriza las sanciones a infracciones administrativas y autoriza expresamente a que se hagan trabajos en favor de la comunidad; por eso, tenía y tengo la inquietud de una manera expresa, pero sobre todo tácitamente estamos entendiendo que los trabajos en favor de la comunidad pudieran ser identificados con trabajos forzosos u obligatorios, que yo inclusive, no veo mayor diferencia, es simplemente una forma de definirlo en dos palabras, el mismo trabajo forzoso u obligatorio; si el concepto que se está manejando en relación con lo que permite el artículo 21 constitucional creo yo, no tiene nada que ver con los trabajos forzosos u obligatorios a que se refieren los tratados internacionales, no habría ni siquiera necesidad de decir cuál debe estar mejor o cual debe ser más

importantes, o si los dos se deben armonizar para lograr una cuestión cuando hablan de dos cosas distintas; para mí, una cosa es el trabajo forzoso u obligatorio a que se refieren los tratados, que inclusive en algunos casos excepcionales los propios tratados permiten que se hagan a través de una sentencia de un Tribunal, que inclusive tampoco vería como totalmente limitativa, taxativa, esa expresión sino simplemente como la expresión de la facultad del Estado de imponer sanciones que eso existe en materia penal y en materia administrativa, y sí coincido ahí con alguna afirmación del Ministro Cossío que dijo que no es lo mismo en nuestro derecho constitucional la imposición de penas que la imposición de sanciones administrativas, es cierto, en nuestra Constitución parece estar diferenciado, pero no en los tratados internacionales que no se refieren a esos temas y que pudieran de alguna manera simplemente referirse a la facultad del Estado de imponer cualquier tipo de sanción o pena, porque la palabra “pena”, desde luego, se puede utilizar en el sentido del derecho penal, pero hasta en el derecho civil existen las cláusulas penales que son simple y sencillamente sanciones por incumplimiento de las obligaciones contraídas.

Por eso yo creo que no es un asunto menor, que se pueda verificar si en efecto la cuestión a que se refiere el artículo 21 con trabajos en favor de la comunidad y que es lo que yo entiendo a que se refiere esta disposición del Estado de Yucatán con trabajos a favor de la comunidad, en relación con el artículo 21, si tiene algo que ver y por lo tanto pudiera confrontarse con lo que prohíben los tratados internacionales, yo creo que no, son dos cosas totalmente distintas, de tal manera que no habría necesidad no sólo de decir cuál debe prevalecer uno sobre otro ni siquiera de hacer una armonización, porque estamos hablando de dos conceptos diversos.

Por ello, yo veo, por ejemplo, en el artículo 8º del Convenio 29 de la Organización Internacional de Trabajo, que quizás es la única definición que se establece sobre “trabajo forzoso”, fíjense dice: A efectos del presente Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” -ya lo había leído el Ministro Aguirre- designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para lo cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente; esto es, es un trabajo impuesto no solo fuera de una pena, o sea, como una sanción a un ilícito, sino es anterior a ella, aquí la pena o sanción serviría de amenaza, por ejemplo de llevarlo a la cárcel si no accede a trabajar en las condiciones forzosas y gratuitas que se le exigen, y que nada tiene que ver esta definición con lo que se refiere a la imposición de una pena administrativa, para hacer trabajos en favor de la comunidad, ni siquiera en favor de ningún particular. El Ministro Zaldívar también señalaba que no cree que sea una cuestión de esclavitud, bueno pues si trabajar forzosamente sin que le paguen a uno y obligatoriamente hacerlo porque no se puede impedir, pues yo entiendo que si eso no es una esclavitud, entonces qué es, eso es someter a alguien a una esclavitud que puede llamarse de cualquier manera, pero que finalmente es hacer que alguien haga algo que no quiere, a fuerzas, y bajo la amenaza de una pena, de una sanción o de un castigo, que eso es lo que prohíbe precisamente el tratado internacional; pero insisto, yo no veo que haya una confronta entre lo que dispone el artículo 21 y lo que señalan los tratados internacionales; por lo tanto, a mi parecer, la referencia constitucional de estas disposiciones debe limitarse a lo que permite nuestro artículo 21 constitucional y hacer el examen correspondiente.

Yo decía que a lo mejor, por falta de certeza, esta disposición pudiera ser inválida. Hay una segunda parte del proyecto, que todavía no analizamos, que se refiere a la tipicidad y que pudiera

ser otro motivo más de invalidez, de hecho si se acordara, inclusive, que esta primera parte fuera el motivo de la invalidez ya no necesitaríamos ni ir a la siguiente, ya sería suficiente para ser inválida; pero de cualquier forma yo creo que es muy importante que se determine cuáles son los conceptos que estamos tratando y si el parámetro de constitucionalidad debe hacerse solamente con el artículo 21, no porque no le hagamos caso a los tratados, sino porque en este caso los tratados no tienen que ver con este tema. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, voy a tener que repetir algunas de las cuestiones que ya se han dicho para sostener el sentido que tengo hasta hoy, en este asunto, dada la evolución que ha tenido y aquí ya se ha mencionado, pero yo lo quiero retomar, en el primer proyecto que presenté –ya en el lejano dos mil diez– yo proponía la invalidez, precisamente por considerar que esta pena tenía que ser impuesta por autoridad judicial, se nos cruza la reforma al artículo 21, y entramos en la discusión –a la que ya se ha referido el Ministro Zaldívar– en donde yo sostuve que los términos del artículo 21 debían interpretarse en tanto a la fuente de manera estricta, y no de manera amplia como el Pleno mayoritariamente decidió, que incluía leyes, pero a lo largo de este tiempo hubo otro proyecto previo, que también rechazamos y éste que nos presenta el Ministro Aguirre, y en este lapso, de nueva cuenta enfrentamos un tema medular para mí, que es la reforma en materia de derechos humanos –que todos hemos comentado– nos establece un marco de referencia totalmente diferente. Consecuentemente, por estas razones yo voy a hacer mi posicionamiento hoy a la luz de esto, prescindiendo de todo lo pasado, porque finalmente esto es lo que

nos obliga hoy en día. En este sentido, el artículo 21 constitucional –no hay duda– de que establece una posibilidad de imponer como una sanción por autoridad administrativa –no me voy a meter en su naturaleza– la multa, el arresto hasta por treinta y seis horas o el trabajo en favor de la comunidad, antes de la reforma que estamos hoy en día aplicando, la mayoría del Pleno –tengo aquí las versiones– se inclinó a pensar que la autoridad administrativa sí estaba facultada para la imposición de esa sanción.

Hoy en día, el artículo 1° nos establece –en mi opinión– dos aspectos: El primero es que tenemos obligación de analizar en materia de derechos humanos, la Constitución y los derechos internacionales y a estar a la interpretación que brinde una protección más amplia a las personas, esto es –en mi opinión– indiscutible; y la segunda cuestión, cómo debe interpretarse –en el ámbito de nuestras competencias– esa aplicación y hay principios específicos que se imponen hoy, que es interdependencia, particularmente, y progresividad de los derechos humanos, esto quiere decir que tenemos que tomar en consideración todos los derechos humanos que eventualmente están involucrados para llegar a la solución, y aquí ya se ha mencionado –y yo estoy de acuerdo– en que no podemos perder, desde un ángulo, el interés superior del menor que está en juego en estos aspectos, pero me parece que es un punto secundario en función del primer aspecto que tenemos que resolver. Los tratados internacionales, en particular el “Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo”, que es el que define el trabajo forzoso u obligatorio, es una definición que creo que es muy clara, el trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio –no hay exclusión– exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera, nos elimina el problema de decir: “sanción cualquiera”, y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, y luego establece las excepciones que puede haber para que un trabajo obligatorio no se

considere dentro de los prohibidos, yo en la revisión de esto, tuve una primera duda y llegué a la conclusión de que el trabajo en favor de la comunidad no se encuentra en ninguna de esas excepciones ¿por qué? Las únicas que podrían de alguna manera interpretarse son el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad, y esto está definido en los propios convenios y no tiene que ver con esto el trabajo o servicio que formé parte de las obligaciones cívicas normales; consecuentemente, ésta última expresión —en mi opinión— excluye el trabajo impuesto por un incumplimiento a ciertas obligaciones de trabajo a la comunidad, consecuentemente, en mi conclusión en este aspecto es que realmente el trabajo a la comunidad, a la luz del 21 constitucional —y para no vaciarlo de contenido— debe hacerse a través de una interpretación conforme, y yo sí creo que sean alternativas, nada más que creo que la interpretación que hoy debe hacerse en este sentido, es que se puede eventualmente permutar la imposición de otro tipo de sanciones por trabajo a la comunidad, siempre y cuando exista el elemento esencial, que es que se acepte voluntariamente por el sujeto y ¿Por qué pongo esto? Porque hay ocasiones y yo lo decía —cuando defendía mi punto de vista de reglamentos de gobierno— que las personas eventualmente prefieren realizar un trabajo a la comunidad a que se les arreste treinta y seis horas o que se les imponga una multa que les va a afectar seriamente su economía.

Cómo se ponga ya y se defina el trabajo a la comunidad es un problema de orden legal. Lo que creo es que a la luz de los tratados internacionales, y conforme a la interpretación del alcance pro persona y la progresividad e interacción de los derechos humanos, ésta sería la salida posible. Esto me lleva a decir que estaría totalmente de acuerdo con la argumentación que expresó el Ministro Ortiz Mayagoitia para sostener la constitucionalidad en lo general de los preceptos. Coincido totalmente con ese punto de

vista. Creo que los preceptos no son inconstitucionales, porque le impongan al padre o al responsable sanciones por no hacer que el menor tenga toda la posibilidad de rehabilitarse frente a esos fenómenos, que además hoy son muy graves en nuestra sociedad e internacionalmente.

Lo que sí creo es que debemos invalidar la porción normativa, que establece como sanción obligatoria por reincidencia, en esos preceptos, precisamente el trabajo obligatorio comunitario. Me parece que esto puede eventualmente darle salida a ésta — digamos— concurrencia, por un lado de derechos humanos, segundo: de una situación en donde efectivamente podría haber un choque entre la Constitución y los tratados, pero que si le damos esta interpretación, tiene una salida que me parece, es la más propia para mantener nuestro precepto constitucional y al mismo tiempo darle la mayor protección a las personas conforme a los tratados internacionales que se hacen constar en el propio proyecto.

Por estas razones y procurando ya no repetir muchos de los argumentos estaría en contra de las consideraciones del proyecto, por lo que he dicho en favor de la invalidez, pero sólo de las porciones normativas que establecen como sanción el trabajo obligatorio a la comunidad. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente, a mí me parece que este asunto nos da pie para adentrarnos en algunos temas que han quedado un tanto imprecisos en los análisis que hemos hecho con motivo de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos. No quisiera entrar en muchos detalles, a mí me parece que la

referencia a los tratados internacionales y en concreto al Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, es adecuado; es decir, aunque no haya una coincidencia en cuanto a los términos, — porque allá se habla de trabajo forzoso y en el caso que analizamos de la legislación de Yucatán, se habla de trabajos en favor de la comunidad— me parece que se refieren al mismo elemento; es decir, obligar a una persona a desempeñar un trabajo, sin recibir ninguna retribución y desde luego, sin su consentimiento. A mí me parece que coinciden los conceptos en lo general, porque de alguna manera el propio Convenio 29, admite que en algunos casos es posible que se lleven a cabo estos trabajos forzados o forzosos. En esa medida me parece que nos estamos refiriendo a lo mismo, tanto el Convenio como los artículos que estamos analizando.

Partiendo de esa base, creo que nos surge de frente una discusión que tenemos que abordar —desde mi punto de vista— y es la interpretación al artículo 1º constitucional, porque por ponerlo en términos muy sencillos ¿Que tenemos aquí? Tenemos nuestro artículo 5º constitucional, en donde se establece el derecho a la libertad de trabajo.

El artículo 21, que desde mi punto de vista es ineludible en este caso la referencia o el análisis del mismo, en donde en una reforma relativamente reciente incorpora el trabajo a favor de la comunidad como una de las formas de sancionar faltas a reglamentos gubernativos, y por otro lado, tenemos el tratado, el Convenio Internacional, en donde se establece que la única manera en que se pueden imponer trabajos forzados es a través de una resolución judicial.

Y digo yo que tenemos que entrarle a este problema —desde mi perspectiva— porque si lo vemos de esta forma, podríamos decir que está reconocido el derecho a la libertad del trabajo, tanto en el

artículo 5°, como en el Convenio 29 de la OIT, que ahí coinciden estos dos instrumentos, el artículo 5° de nuestra Constitución y el Convenio en cuanto a una de las restricciones que sea impuesto por autoridad judicial, pero el artículo 21 —por llamarlo de alguna manera— agrega una restricción más, y entonces aquí es en donde tenemos un choque entre el artículo 21 constitucional en su cuarto párrafo con el correspondiente del Convenio 29 de la OIT, y ahí estamos analizando, y decimos: Bueno, es que ahora a partir de la reforma hay una ampliación en el ámbito protector de los derechos humanos, y entonces si hay uno más amplio en un instrumento internacional, tenemos que optar por éste porque resulta más amplio que el que se establece en la Constitución, y ahí es a donde a mí me surgen algunas dudas, porque el propio artículo 1° en esta parte que creo yo que no hemos tenido oportunidad de desmenuzarlo en algún asunto concreto y para mí éste es el asunto, dice el 1°: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”. Lo que viene a continuación es lo que a mí me parece relevante para este caso: “Cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

No hay duda que se está ampliando el ámbito de reconocimiento de derechos humanos también a los tratados internacionales, pero también hay una mención específica, digamos que la Constitución —por decirlo de alguna manera— se reserva la potestad de establecer restricciones a esos derechos reconocidos en tratados internacionales.

Ahora, si nosotros vamos a realizar un análisis de los preceptos que estamos estudiando y los contrastamos con el artículo 21 constitucional, pues podríamos decir que la autoridad administrativa

está facultada por nuestra propia Constitución para imponer como sanción, trabajos a favor de la comunidad, pero se dice: ¡Ah, pero ojo! El Convenio 29 de la OIT no establece esta restricción, y entonces tiene un ámbito protector mayor, y yo digo: En el ejercicio de control de convencionalidad ¿vamos a dejar de aplicar una norma constitucional expresa? o ¿vamos a llevar a cabo el control de convencionalidad del artículo 21 constitucional?

Me parece que éste es un tema importante y que en este caso viene a colación porque de ahí va a derivar, por lo menos, el tema de las facultades de las autoridades administrativas para imponer como sanción trabajos en favor de la comunidad.

Ya hemos escuchado algunas opiniones de compañeros en donde dicen: A mí, por esa sola razón resultan inconstitucionales los artículos que estamos analizando. ¿Por qué? Porque el Convenio de la OIT tiene un ámbito de protección mayor que al artículo 21 constitucional, y entonces no aplico el artículo 21 y aplico el Convenio de OIT, y de ahí derivó la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.

Yo, desde mi punto de vista, creo que la Constitución sigue estando por encima de los tratados internacionales en este tema.

El artículo 133 no ha sido reformado en cuanto establece que los tratados deben ser conformes con la Constitución, y desde luego la Constitución nos obliga a hacer una interpretación extensiva, pro persona, progresiva, pero creo que no podemos llegar al punto de inaplicar un precepto de nuestra propia Constitución en aras de llevar a cabo la aplicación de un tratado internacional.

Comentaba el señor Ministro Cossío -yo me quedé pensando mucho sobre ese punto- él decía: “Bueno, es que yo no me meto

con el tema de una posible confrontación entre la Constitución y el tratado internacional”. Desde mi perspectiva, aquí me parece que es evidente que tenemos que entrar a ese punto, porque si no, cómo vamos a decir que aplicamos el Convenio OIT a pesar de que en nuestra Constitución hay una disposición expresa que autoriza la imposición de sanciones, como la de trabajos en favor de la comunidad.

Por ese motivo, considero que el análisis que se hace en el proyecto sobre esta cuestión es correcta, y también me parece que la conclusión de la inconstitucionalidad, porque los preceptos que analizamos no establecen ni siquiera la opción de escoger entre las diversas sanciones que establece el artículo 21, recordemos que el artículo 21 habla de multa, de arresto, y trabajos en favor de la comunidad. En los preceptos que analizamos se dice: “A la primera falta” no es ni siquiera multa, me parece que es apercibimiento o amonestación. Y en el caso de reincidencia, necesariamente trabajos en favor de la comunidad.

A mí me parece que esa forma de manejar las posibilidades que establece el propio artículo 21 en la ley que estamos analizando, no resulta adecuada a la razonabilidad, porque finalmente el Legislador tendría que respetar estas opciones que traen implícitas, incluso, una jerarquía en cuanto a la intensidad de la sanción, porque el propio artículo 21, dice: Bueno, si no cumple con la multa, entonces le impones el arresto por treinta y seis horas; es decir, viene en un grado de intensidad progresivo atendiendo a la falta, y creo que en esa medida sería conveniente que el Legislador, en este caso de Yucatán, adoptara estos principios para establecer también cierta discrecionalidad para la autoridad que va a imponer esas sanciones en cuanto al grado de la infracción o la intención de esa falta. Por ese motivo, en esta parte yo compartiré el proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo. Me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar y el señor Ministro Valls, primero el Ministro Valls y luego el Ministro Luis María Aguilar, estamos a punto de terminar la sesión, creo que es pertinente recoger todas esas cuestiones a partir de que hay una mayoría hasta ahora, salvo la expresión del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, respecto del punto decisorio, esto es, la determinación de la invalidez, la invalidez constitucional de estos preceptos en este tratamiento. Creo que sí es importante recoger todas estas cuestiones, porque desde mi percepción, en mi percepción, anuncio el sentido de mi voto, yo también estoy con la cuestión de la invalidez, pero para mí son suficientes las razones del proyecto, serían suficientes, pero hay otras razones, tal vez de mayor entidad, creo que no hay confrontación y no hay necesidad de confrontar aquí, ni entrar a ese tema, aquí no estoy de acuerdo con el señor Ministro Pardo en ese sentido, yo sí convengo que es la aplicación del artículo 1º constitucional, prácticamente estamos diciendo: A través del mandato que se le dio al nuevo ponente realizar su estudio como lo realizó a la luz del artículo 1º constitucional, y a partir de ahí le está dando un contenido al artículo 21 constitucional, a partir de los tratados internacionales con el resultado conocido; hay algunos compañeros que privilegian de mayor medida o algunas de estas situaciones los aspectos a distinguirlos, hay otros también, si nos vamos también a criterios, inclusive de la Corte Interamericana, nos encontramos también que hay otras situaciones importantes, las asocio con la inquietud del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, hay resoluciones donde hay la condena al Estado por la desatención de un deber de cuidado cuando hay una sanción de este tipo por el desplazamiento que se hace a un particular de la obligación del Estado en el tema del derecho a la salud, del seguimiento de tratamientos terapéuticos, etcétera, y sancionan a los padres tutores, etcétera, por incumplir,

desplazando la obligación del Estado, y que se ha considerado que también es otro tipo de situación. No voy al artículo concreto, sino al tema que estamos tratando, y creo que es importante para el Ministro ponente ir decantando estas situaciones para hacer estos pronunciamientos, para aclaración.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Todo es importante para aclaración y para colaborar un poco con la reflexión de este tema, el Convenio 29 de la OIT no es tratado internacional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, a todas las instituciones internacionales. Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Yo preferiría como usted lo ha propuesto, reservarme para la próxima sesión del jueves, toda vez que han aflorado una serie de aspectos que no había yo considerado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo seré muy breve, porque ya intervine dos veces, coincido totalmente con lo que dijo el Ministro Pardo Rebolledo de la interpretación del artículo 1º constitucional, y de la importancia, desde luego de los derechos humanos, inclusive de la disposición que señala que la propia Constitución establecerá los casos y condiciones en los que pueden restringirse las garantías; lo único que digo e insistiré ya nada más de pasada, es que eso no tiene nada que ver porque no hay necesidad de hacer una confronta entre el tratado internacional, cualquiera de ellos, con lo que dice el artículo 21 constitucional; y por eso, a pesar de que coincido con sus brillantes razonamientos, no creo que vengan al caso, entiendo que hay un esfuerzo y un empeño por desentrañar el artículo 1º constitucional por lo nuevo, sustancioso y generoso que es, pero no creo que sea el caso ni la oportunidad en esta ocasión.

Lo que sí quisiera es que también pudiéramos coincidir o no con la interpretación del artículo 21 constitucional, y debemos entender que las sanciones administrativas de multa, arresto y trabajo a favor de la comunidad, son alternativas sucesivas y tienen una prelación, para que podamos saber si lo interpretamos en este sentido; entonces, que debe haber esas posibilidades de que se haga una u otra, y en su caso, que sea inclusive extendiéndolo a la interpretación de que sea a elección del sancionado.

Porque parecería que, dice: “Las penas únicamente consistirán en multa, arresto o en trabajo”. Pareciera que se trata de tres cosas, o a su vez, poder entenderlo que se trata de cosas que están interrelacionadas de sanciones que pueden entenderse en una prelación por la gravedad o por la reincidencia, o por lo que vaya eligiendo el propio afectado. Nada más señor Presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Para reservarme en la siguiente sesión. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, bueno, si se interpretó que en alguna parte de mi intervención dije que se privilegiara o que se aplicará la norma internacional por encima de la Constitución, no es que me estaba yo refiriendo ni mucho menos a una jerarquía de normas, simplemente a la aplicación de una norma más favorable a la persona. Eso era todo, no estoy confrontando ni remotamente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, levanto ahora la sesión para convocarlos para el próximo jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)