

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 102
O R D I N A R I A
JUEVES 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves treinta de septiembre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza. La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó una vez iniciada la sesión.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento uno, ordinaria, celebrada el martes veintiocho de septiembre de dos mil diez.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se incorporó al Salón de Plenos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves treinta de septiembre de dos mil diez:

II.1. 155/2007

Acción de inconstitucionalidad 155/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 70, fracción VII; 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, de los dos últimos, en la parte que prevén como sanción por reincidencia, trabajos a favor de la comunidad, impuesta por autoridades no judiciales, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad, el ocho de junio de dos mil siete. TERCERO. La declaratoria de invalidez de las normas impugnadas surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario*

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso una síntesis de las consideraciones que sustentan la propuesta del proyecto, proponiendo declarar la invalidez de los artículos 72, fracción V y 73, fracción V de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán en las porciones normativas que faculta a imponer trabajos a favor de la comunidad, ya que ello sólo corresponde a una autoridad judicial, conforme al artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señaló que en el proyecto se sostiene que este Alto Tribunal es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad, que se interpuso oportunamente y que se goza de legitimación para promoverla. Además, hace mención a una causa de improcedencia invocada por el Gobernador de la entidad la que se desestimó por no encuadrar dentro de las previstas en la ley de la materia.

En relación con el estudio de fondo señaló que el argumento base de la acción consiste en que la norma impugnada trasgrede lo previsto en el artículo 5º constitucional en el sentido de que “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento salvo el trabajo impuesto como

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

pena por la autoridad judicial”, de manera que para que una persona sea obligada constitucionalmente a prestar un servicio personal deberá hacerse a través de un proceso judicial y de la resolución que en éste se emita, considerando que en el caso concreto, la Secretaría de Salud es una autoridad administrativa.

En ese tenor, señaló que el proyecto propone que resultan inconstitucionales los preceptos que establecen la posibilidad de que se imponga como sanción por ciertas conductas en situación de reincidencia el prestar servicios personales a la comunidad y que los jueces calificadores municipales no tienen el carácter de autoridad judicial.

Por ende, propuso que se declare la invalidez de los artículos 70, fracción VII; 72, fracción V y 73 fracción V, indicando que se propone respecto del primero de éstos porque se trata de una consecuencia de la invalidez de las normas referidas por el Procurador General de la República dado que se alude al mismo tema, además de que posiblemente convendría declarar la invalidez también del diverso 78, párrafo segundo.

Además, refirió que dada la fecha en la que se remitió el proyecto respectivo a la Secretaría General de Acuerdos, en éste no se alude a la reforma al párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución General de la República ni a las reformas que sufrió la Ley Orgánica de la Administración

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

Pública del Estado de Yucatán, estimando que dichas modificaciones no afectan el sentido del proyecto.

Para demostrar lo anterior, dio lectura al texto vigente del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, sosteniendo que, por una parte, es evidente que la autoridad administrativa puede aplicar la sanción consistente en el trabajo a favor de la comunidad y que, por otra, no modificó el que sólo se pueda hacer por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, de manera que señaló que no cambiaría el sentido del proyecto.

Asimismo, hizo referencia a que en la exposición de motivos de la reforma al artículo 21 constitucional se sostuvo que “Aprovechando la modificación al artículo 21, se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a los reglamentos gubernativos y de policía, y en cuanto a las sanciones que pueden contener, se extiende la limitante temporal del arresto hasta por treinta y seis horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias en congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado; y se agrega el trabajo en favor de la comunidad”, de donde se desprende la intención del constituyente de circunscribirlo únicamente a reglamentos gubernativos y de policía.

Además, precisó que en el ámbito local se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán para expedir un Código de Administración Pública

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

de Yucatán, modificando sus artículos 20, 23, 30, 37 y 38 que guardan relación con el proyecto pero que no cambian el sentido del mismo, al referirse a la condición de la Secretaría de Salud del Estado.

Incluso, refirió que en el respectivo reporte de precedentes se hace mención de la acción de inconstitucionalidad 21/2004 promovida por la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la cual fue ponente, la cual estima que no es aplicable pues en ese asunto se establecía una prerrogativa a favor y no una pena que puede establecer una autoridad administrativa.

Por último, informó que recibió de la señora Ministra Luna Ramos una nota que contiene una tesis que apoya las razones por las que no debe declararse fundada la causa de improcedencia alegada por el legislador, la que agregará al proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a consideración del Pleno los considerandos primero a cuarto relativos a los temas de “competencia”, “oportunidad de la demanda”, “legitimación” y “causas de improcedencia”, los que en votación económica se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a consideración del Pleno el considerando quinto del proyecto relativo a la propuesta de fondo del presente asunto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó interrogantes sobre el alcance del proyecto, tomando en cuenta, incluso, lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas en relación con la reforma al párrafo cuarto del artículo 21 constitucional. Expresó que el artículo 5º constitucional prohíbe el trabajo forzoso, en tanto que el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional prevé la posibilidad de que por infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía se imponga como sanción el trabajo a favor de la comunidad y sostuvo que si se atiende a una interpretación estricta de dichos preceptos el proyecto sería correcto; sin embargo, estimó que si la Constitución General autoriza la previsión de una sanción de esa naturaleza en los reglamentos gubernativos o de policía antes referidos, los que son normas inferiores a las leyes, podría sostenerse que dicha sanción sí puede preverse en leyes, máxime que los citados reglamentos generalmente son de carácter municipal, estimando necesarios diversos argumentos para superar la problemática referida.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que al resolverse en abril de dos mil siete la acción de inconstitucionalidad 24/2004, la señora Ministra Luna Ramos y él, votaron en contra, considerando que la manera en que se establecen las sanciones penales en las leyes son diferentes a las administrativas, y que en ese caso, se trataba de una pena que imponía la prestación de un trabajo que debía ser aplicada estrictamente por un juzgador, ya que las sanciones administrativas tienen un carácter atenuado a diferencia de las penas que tienen la naturaleza de privativas de la libertad, estimando que en el caso de la sanción consistente en trabajo a favor de la comunidad es necesario que sea impuesta por un juzgador.

En cuanto a lo señalado por el señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que el trabajo a favor de la comunidad puede establecerse como pena siempre y cuando esté prevista en una ley y sea establecida por una autoridad judicial, agregando que el hecho de que el párrafo cuarto del reformado artículo 21 señale que se puede imponer una sanción administrativa, no implica que el juez no pueda imponer sanciones consistentes en trabajo a favor de la comunidad sino que se trata de fuentes diferenciadas y se refiere a magnitudes distintas de pena, por lo que se manifestó a favor del proyecto, reforzándose en la idea de que las penas sólo son imponibles por juzgadores.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó tener las mismas dudas que el señor Ministro Aguirre Anguiano. Precisó la propuesta del proyecto y recordó que el proyecto respectivo se presentó antes de la última reforma del artículo 21 constitucional, considerando que a raíz de la reforma del párrafo cuarto de este numeral actualmente es posible que las autoridades administrativas impongan la sanción consistente en trabajo a favor de la comunidad.

Además, refirió a la tesis de este Alto Tribunal que lleva por rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER. DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER”, estimando que conforme a lo anterior es necesario adecuar el proyecto atendiendo a la referida reforma constitucional, siendo conveniente señalar que el trabajo al que se refiere el artículo 5º constitucional deriva de la comisión de un delito, en tanto que el previsto en el artículo 21 deriva de la comisión de una infracción, ya que las conductas que motivan la imposición de una sanción son consecuencia de la infracción de una ley de naturaleza administrativa y no de la comisión de una conducta tipificada como delito, tal como lo precisa el artículo 70 de la ley impugnada.

En cuanto a la naturaleza de las autoridades competentes para imponer la sanción respectiva precisó que

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

el proyecto determina por qué en el caso concreto se trata de autoridades administrativas.

Con base en lo anterior, consideró que el trabajo a favor de la comunidad que contemplan los numerales impugnados es constitucional en términos de lo previsto en el artículo 21 constitucional, por lo que debía reconocerse su validez toda vez que no existe inconveniente en que tanto la autoridad administrativa como la judicial, impongan ese tipo de sanciones.

El señor Ministro Valls Hernández precisó el contenido del proyecto manifestándose en contra de la propuesta, sosteniendo que es necesario interpretar de manera armónica los artículos 5º y 21 constitucionales, lo que permite sostener que los preceptos impugnados no son inconstitucionales ya que para examinar el problema de inconstitucionalidad planteado, es necesario también examinar lo relativo al párrafo cuarto del artículo 21 constitucional respecto de la sanción impuesta por la autoridad administrativa consistente en trabajos a favor de la comunidad, lo que se desprende de una interpretación armónica de ese numeral en relación con el diverso 5º constitucional, pues conforme a la Norma Fundamental, sí permite la posibilidad de determinar como sanción administrativa el trabajo a favor de la comunidad, señalando que en términos similares este Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 21/2004 de la que derivaron las tesis

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

que llevan por rubro: “CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN XVI, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA LEY RELATIVA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL CUATRO, QUE PREVÉN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO” y “CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN XVI EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA LEY RELATIVA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL CUATRO, QUE PREVÉ LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Además destacó que cuando se resolvió el referido asunto no se había reformado el artículo 21 constitucional, estimando que pese a tal situación, el Tribunal Pleno resolvió en los términos indicados, por lo que consideró que de ninguna manera se podría sostener la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que las normas impugnadas no son inconstitucionales, considerando que el asunto propone la invalidez de que la sanción respectiva deriva de que se haya previsto en una ley, siendo

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

relevante determinar si el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional se refiere a reglamentos, en un sentido material o formal, considerando que debe entenderse la referencia a dichos reglamentos a una regulación prevista tanto en una ley como en un reglamento, sin que deba realizarse una interpretación limitativa de dicho texto constitucional, lo que permite que la ley impugnada encuadre en el respectivo concepto constitucional. Además, la reforma al artículo 21 constitucional permite establecer como sanción administrativa el trabajo a favor de la comunidad, siendo un tema diferente determinar si el trabajo debe ser remunerado o no. Incluso señaló que no se trata de una pena sino de una sanción administrativa impuesta por una autoridad de esa naturaleza, por lo que debe considerarse no como una pena sino como una consecuencia a la conducta infractora de la norma o reglamento que establece la obligación respectiva.

Por ello, estimó que no es correcto determinar la invalidez de las normas respectivas, ya que está prevista en una ley, como un trabajo a favor de la comunidad y está establecida como una sanción administrativa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó compartir las dudas expresadas estimando que el precepto impugnado es constitucional a la luz de la reforma al artículo 21 constitucional, dado que sin ésta sería complejo sostener su validez, recordando que en el precedente referido se

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

trataba de un beneficio para aquél al que se impusiera una sanción.

Estimó que en el caso concreto se debe realizar una interpretación armónica de lo previsto en los artículos 5º y 21 constitucionales, toda vez que ambos son vigentes y deben tener sentido, manifestando no compartir la interpretación estricta que se propuso por el señor Ministro Franco González Salas, ya que si las autoridades administrativas pueden imponer una sanción de trabajo a favor de la comunidad cuando está prevista en un reglamento gubernativo, por mayoría de razón, lo pueden hacer cuando está prevista en una ley.

Agregó que existe una diferencia entre el trabajo impuesto como pena y el que se impone como sanción administrativa como sucede respecto de la pena como trabajo que podría ocupar las horas laborales y tener una amplitud mayor; en cambio, la sanción administrativa debe respetar las horas que ocupa la persona en su trabajo para subsistir, considerando que la norma impugnada matiza lo anterior para darle a la sanción una naturaleza administrativa.

Estimó que la sanción de trabajo a favor de la comunidad es constitucional ya que la autoridad que la impone es competente y además la sanción es proporcional ya que se impone a los padres que no cumplen con la

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

obligación de llevar a terapias a sus hijos con adicciones, lo que es acorde a las tendencias internacionales, máxime que, en ocasiones, cuando las personas cuentan con recursos económicos suficientes, el establecer una sanción pecuniaria no les genera temor alguno, donde se pueden realizar situaciones procesales para intentar diferir los pagos, en cambio cuando se trata de un trabajo a favor de la comunidad se está ante una cuestión de diferente jerarquía, por lo que concluyó que normas como las impugnadas además de ser constitucionales son sanas, aunado a que el trabajo que se impone sí se distingue de la pena de trabajo forzoso.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que el proyecto era correcto cuando se presentó sin embargo la reforma al artículo 21 constitucional generó la validez de las normas impugnadas. Agregó no recordar bandos solemnes emitidos por las autoridades municipales en fechas recientes.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó dudas sobre la expresión legislativa sobre sancionar a los padres, precisando que el artículo 72, fracción V, impugnado, está relacionado con el diverso 68, fracción XII, de la misma ley. Dio lectura al artículo 68 de dicho ordenamiento, señalando que pareciera que se debía limitar únicamente a los padres o tutores de menores de edad que están en posibilidad de tener una responsabilidad respecto de ellos y no respecto de

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

sus hijos mayores de edad, siendo también poco clara la conducta consistente en desatender las terapias respectivas, lo que podría darse en diversas situaciones y, por ende, considerarse genérico y dar lugar a la inseguridad en la aplicación de la norma, señalando que se trata de una duda.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en principio comparte el proyecto. Dio lectura a la fracción V del artículo impugnado así como a la fracción XII del artículo 68 del mismo ordenamiento, considerando que conforme a estos numerales si se incumple con reincidencia el padre o tutor se hará acreedor de la sanción consistente en trabajos a favor de la comunidad.

Reconoció que cuando se elaboró el proyecto no se había aprobado la reforma al artículo 21 constitucional, por lo que el estudio se relaciona únicamente con el diverso 5º constitucional, el cual señala que nadie puede ser obligado a prestar algún trabajo sin previa remuneración o excepcionalmente cuando se imponga como pena por una autoridad judicial. Enseguida precisó la propuesta del proyecto.

En cuanto a la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez que precisó en qué consistió la misma, indicó que implica el reconocimiento constitucional de que es posible establecer como sanción administrativa el trabajo a favor de

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

la comunidad, lo que implica dar competencia a las autoridades administrativas únicamente otorgada en reglamentos y no en una ley, por lo que si en el caso concreto no se trata del tipo de reglamentos referidos en ese precepto constitucional sino de una ley emitida por el Congreso del Estado de Yucatán, debe concluirse que no se está en el supuesto del artículo 21 constitucional, estimando que la interpretación que se ha propuesto implicaría que en cualquier ley pudiera preverse una sanción de esa naturaleza.

Por ende, estimó que la norma impugnada no se rige por el artículo 21 constitucional siendo aplicable únicamente el artículo 5º constitucional, debiendo atenderse a la naturaleza de la disposición legislativa señalada en el texto constitucional, en tanto que éste refiere a un reglamento y no a una ley, por lo que manifestó su conformidad con el proyecto modificado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que si bien existen conceptos técnicos de ley y de reglamento, lo cierto es que existe un principio de reserva de ley en la Constitución, precisando el alcance de éste así como la existencia de precedentes en los que se ha declarado la inconstitucionalidad de reglamentos por no respetar ese principio. Agregó que no existe un principio de reserva reglamentaria que impida regular determinada materia en una ley señalando que en algunos casos de leyes

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

municipales se ha sostenido que no se deja nada para la autonomía municipal y que el legislador estatal debe dar bases generales sin tanto detalle que impida la actividad del municipio.

En el caso de la ley impugnada precisó que no es una ley que tienda a regular la administración municipal ni afecte la autonomía municipal pero eminentemente contiene una infracción administrativa y si bien pudiera regularse en un reglamento municipal no advirtió inconveniente que se prevea en una ley, lo que además implica que la infracción sea aplicable en todo el territorio del Estado, sin que en el punto concreto se pueda sostener que la ley está fuera del ámbito del artículo 21 constitucional, señalando que la naturaleza material de aquélla es la misma que la de los reglamentos, sin que fuera adecuado considerar que el Poder Constituyente haya tenido la intención de facultar a las autoridades competentes para emitir reglamentos que prevean la sanción de trabajo a favor de la comunidad aplicable por autoridades administrativas y no a las legislaturas locales para establecer en una ley ese tipo de sanciones.

Por ende, manifestó compartir lo expresado por el señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que la reforma al artículo 21 constitucional dio lugar a la sanación de las normas impugnadas, por lo que votará en contra de la inconstitucionalidad de éstas.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que también tuvo las mismas dudas a que hizo referencia el señor Ministro Aguilar Morales, en el sentido de si la norma respeta o no los principios de legalidad y proporcionalidad, llegando a una conclusión derivada del mismo numeral y señalando que corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones señaladas del artículo 68 de la ley en comento, como la relativa a que el padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción II de ese numeral, será acreedor, primero, una amonestación con apercibimiento, después, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, a la realización de trabajos a favor de la comunidad, agregando que también se prevé que serán considerados como esos trabajos los realizados para la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas, de asistencia social o de instituciones privadas asistenciales; el que se llevará a cabo hasta en cien jornadas, en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la ley laboral, y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine.

En ese sentido, consideró que previamente a dicha sanción se encuentra prevista la amonestación recordando

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

que en repetidos foros se ha sostenido que el problema radica en el deterioro del tejido social, por lo que consideró que el numeral impugnado busca remediar ese tejido social, independientemente de lo cual, se manifestó por la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que uno de los motivos que tuvo el constituyente para limitar la imposición de sanciones por parte de las autoridades administrativas fueron los problemas que se presentaban con motivo de estas sanciones, lo que fue recurrente y constante en los debates respectivos.

Agregó que los reglamentos que se emitían en aquel tiempo para desarrollar las leyes estaban dirigidos al ámbito interno de la administración, en tanto que los reglamentos gubernativos y de policía eran los que se emitían para regir las actividades de los particulares, estableciéndose en aquellos años que las penas podían imponerse por autoridad judicial y las sanciones administrativas por las autoridades administrativas en los reglamentos que se emitieran para la población, sin que exista una distinción material que permita sostener que a cierto tipo de conductas ilícitas les corresponde una sanción penal y que a otro tipo de aquéllas les corresponde una sanción administrativa.

Estimó que finalmente se determina que una conducta es administrativa o penal por razón de la naturaleza de la

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

sanción que se impone a cada una de ellas, toda vez que no existe este continente en la Constitución que señale a qué conducta debe corresponderle determinada pena, por lo que si se quieren imponer sanciones administrativas deberán ser multa o arresto y si se trata de sanciones penales serán todas aquéllas previstas para tal fin que no podrían imponer las autoridades administrativas, salvo las prohibidas en el artículo 22 constitucional.

Consideró que lo derivado del referido sistema constitucional consiste en que la autoridad administrativa únicamente puede imponer arrestos, multas y medidas de seguridad, siendo la autoridad legislativa la que determina cuáles son las conductas que deban ser acreedoras a ese tipo de penas.

Estimó que en el caso concretó una autoridad administrativa está imponiendo una sanción prevista constitucionalmente por una determinada conducta y lo realiza con los instrumentos punitivos que tiene a su cargo, por lo que finalmente consideró que las normas impugnadas son constitucionales con base en los elementos constitucionales expresados y dadas las consideraciones históricas en que se generó el supuesto del artículo 21 constitucional en comento.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que con la riqueza conceptual del señor Ministro Cossío Díaz y la

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

riqueza intelectual del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se ha aclarado el tema, por lo que más allá de la cuestión reglamentaria y de la supuesta limitación de la ley para no exceder el reglamento, lo que no es aceptable, precisó que el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional se refiere a cualquier regulación normativa, por lo que sostuvo que las normas impugnadas no son incompatibles con los conceptos de autoridad administrativa, de reglamento y de las sanciones que se pueden imponer al respecto, reiterando que el alcoholismo de los jóvenes en el Estado de Yucatán es un problema grave por lo cual el Estado debe adoptar las medidas necesarias involucrando a los padres de familia.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció que ha se ha expresado una argumentación enriquecedora sostenida en dos diversos sentidos. Señaló que las normas impugnadas sin duda atienden a una corriente internacional y resultan sanas, aunado a que este Alto Tribunal debe interpretar la Constitución atendiendo a la realidad y a la mejor forma en que se pueden resolver los problemas a que se enfrenta, considerado que, además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser cuidadosa en la interpretación para no romper con los equilibrios y con los principios constitucionales, solicitando que se valorara como un todo y agregó que si la mayoría tiene un criterio diverso al suyo, ajustaría el proyecto y ofreció que en su caso, se haría cargo del engrose.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

Estimó que más allá del concepto de sanación se está ante una interpretación sistemática de la Constitución, tomando en cuenta que su artículo 5º establece una regla general, en tanto que el diverso 21 establece una excepción, por lo que consideró que debe ser una interpretación restringida del artículo 5º constitucional, el cual establece que la pena consistente en trabajo forzoso sin remuneración debe ser impuesta por una autoridad judicial, en tanto que el diverso 21 se refiere a infracciones administrativas que pueden ser sancionadas incluso con la prestación de servicios a la comunidad, considerando que en este sentido se debía hacer una interpretación restringida.

Agregó que más allá de la reforma al artículo 21 constitucional, en ella se mantiene el concepto de reglamentos gubernativos y de policía, recordando que se ha reconocido a los Municipios la posibilidad de emitir este tipo de normas.

Precisó la importancia de valorar la posibilidad de que una cantidad importante de autoridades administrativas puedan imponer por cualquier infracción administrativa la sanción de trabajo a favor de la comunidad; además, manifestó que más allá de conceptos, la expresión de reglamentos de policía y buen gobierno tienen un sentido que puede utilizarse de manera amplia, sin llegar al grado de desnaturalizarlo; en tanto que las figuras debían verse conforme a la realidad, tomando en cuenta que el trabajo en

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

la comunidad tiene diversas implicaciones, las que se están analizando únicamente desde el punto de vista del Distrito Federal, lo que es distinto a la realidad que enfrentan los diversos Municipios, por lo que consideró que el trabajo a favor de la comunidad evidentemente afecta la vida de la comunidad, lo que constituyó una de las razones por las que se circunscribió a cuestiones respecto de las cuales los municipios pueden expedir normatividad, que es donde el concepto de comunidad se da con toda su intensidad.

Incluso, señaló que este Tribunal ha venido construyendo una propia doctrina sobre el campo del derecho administrativo sancionador el cual tiene vasos comunicantes con los principios que rigen al derecho penal, habiéndose sostenido que aquél derecho tiene su propia naturaleza y ámbito, preguntándose si es válido que la Secretaría de Salud imponga a un padre la sanción de trabajo a favor de la comunidad por no haber vigilado que su hijo asistiera a una terapia, situación cuyo alcance sería muy discutible, en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Estimó que sí existe un ámbito de reserva reglamentaria dado que determinadas funciones de los órganos de la administración pública que se regulan en un reglamento del Presidente de la República no pueden regularse en una norma inferior, e hizo referencia al principio

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

de “delegación reglamentaria” respecto de la postura inversa del señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

Finalmente señaló que respetará el criterio que prevalezca dada la plausibilidad de los argumentos que se han expresado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló compartir lo incorrecto de que el Secretario de Salud imponga la sanción en comento; sin embargo, consideró que atendiendo a lo previsto en el artículo 72, fracción V, de la ley impugnada no se permite al referido Secretario imponer la sanción en comento, lo que reitera en el diverso 73, que indica que corresponde a la Secretaría de Salud y al Juez calificador y, a falta de este, al Presidente Municipal, de acuerdo con su ámbito de competencia, aclarando que respecto de la competencia de la Secretaría de Salud quedó excluida la pena relativa a trabajos a la comunidad.

El señor Ministro Silva Meza mencionó que originalmente estaba a favor del proyecto el cual era correcto conforme al texto constitucional anterior; sin embargo, atendiendo a la reforma al artículo 21 constitucional manifestó que le surgían dudas de los planteamientos señalados en la sesión, agregando que incluso el legislador llega a considerar como infracción administrativa o sanción penal la misma conducta, como sucede en el caso del contrabando en el Código Fiscal de la Federación.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

En el caso de la sanción consistente en el trabajo no remunerado reconoció su previsión como pena en el artículo 5º constitucional, estimando que tiene naturaleza de una pena y no de una sanción administrativa, en tanto lesiona también un bien jurídico de otra entidad sabiendo que las penas se imponen y clasifican en relación con diferentes bienes jurídicos.

Agregó que se está contra el derecho a la libertad de trabajo, pues se trata de una pena más que de una infracción, indicando que esas caracterizaciones en ocasiones son muy frágiles, razón por la que ejemplificó con el referido Código, de manera que tomando en cuenta el bien jurídico que se afecta, se manifestó a favor del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si no se pueden seguir las tendencias internacionales y recomponer el tejido social respetando lo establecido en la Constitución General, ya que el artículo 5º constitucional exige que la sanción consistente en trabajo no remunerado sea impuesta por una autoridad judicial, con la única excepción prevista en el artículo 21 constitucional pero únicamente cuando la sanción está prevista en un reglamento gubernativo, estimando que su naturaleza permite regular este tipo de infracciones.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

Además, recordó la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: “ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, estimando que si no se trata de un reglamento gubernativo no debe sostenerse que cualquier ley establezca que una autoridad administrativa imponga la pena consistente en trabajo a favor de la comunidad, con lo que se hace nugatorio el artículo 5º constitucional al abrogarse lo establecido en él en cuanto a que únicamente dicha sanción puede imponerse por una autoridad judicial, estimando que en el caso concreto se trata de una ley y conforme al criterio que se propone sostener cualquier autoridad administrativa podrá imponer ese tipo de sanciones, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que el artículo 68 de la ley impugnada indica: “Para los efectos de esta ley se sancionará a quien o quienes incurran en las siguientes conductas... Fracción XII. Al padre o tutor responsable, que desatienda el programa terapéutico y de rehabilitación, establecido o determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados”, en tanto que el diverso 72 indica: “Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI, IX, X, XII y XIII del artículo 68 de esta Ley, y que serán las siguientes...” mientras que la

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

fracción V indica que: “Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad. Serán considerados en esta Ley como trabajos en favor de la comunidad, los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo hasta en 100 jornadas, en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la Ley Laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine”.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que el señor Ministro Franco González Salas sostuvo que existe una regla general relativa a que ninguna persona está obligada a prestar trabajo alguno sin remuneración en tanto que el diverso 5º constitucional autoriza la excepción en el supuesto de que se imponga como pena, lo que debe preverse en una ley y realizarse por una autoridad judicial.

Al respecto, consideró que tal adición del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional prevé también el supuesto de la regla general con dos excepciones que son el que una

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

autoridad judicial lo establezca como pena o que la autoridad administrativa lo establezca como sanción.

En relación con los supuestos de sanción o elementos penales o administrativos coincidió con lo señalado por el señor Ministro Silva Meza en el sentido de que no existe posibilidad de que se determine si un ilícito es penal o es administrativo, lo que finalmente lleva a la conclusión de que si a ciertos ilícitos se les quiere calificar como administrativos únicamente se les puede poner tres sanciones y no las demás, pues no se puede imponer una pena de prisión a una conducta que se quisiera llamar falta administrativa. Por tanto, las autoridades administrativas no tienen atribuciones para imponer penas privativas de libertad salvo un arresto máximo de treinta y dos horas, una multa con los temas jornaleros o una multa en beneficio de la comunidad.

En ese orden precisó que la autoridad legislativa y la administrativa pueden calificar a los ilícitos como se desee con las restricciones previstas en la ley, como sucede respecto de la autoridad administrativa, en tanto que en relación con los asuntos penales no es posible imponer determinado tipo de penas aunque se hayan catalogado cierto tipo de delitos.

Reconoció que en materia aduanera se puede dar tanto la sanción administrativa como penal, estimando que se puede tener una sanción penal que será privativa de la

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

libertad o una sanción consistente en un arresto o amonestación por lo que en estos casos, la diferencia radica en la sanción, aunado a que el legislador deberá analizar la proporcionalidad de las penas cuando entre en vigor la totalidad del nuevo sistema penal.

Señaló que los reglamentos gubernativos y de policía en la lógica del constituyente de mil novecientos diecisiete eran emitidos por la autoridad administrativa en relación con los particulares, ya que el principio de legalidad vinculaba a los particulares desde la actuación del Congreso, estimándose que los reglamentos no pueden vincular a los particulares, ante lo cual surgieron los reglamentos gubernativos o de policía que se refieren a los particulares y no el que se desarrolla al interior de la administración con órdenes para establecer una condición jerárquica subordinada.

Por ende, el artículo 5º constitucional se puede leer considerando que los reglamentos gubernativos y de policía son las normas emitidas para tener una relación entre los individuos y la administración, señalando que en el debate del artículo 21 constitucional se tomó en cuenta el sentido antes referido, estimando que se trata de una regla con dos excepciones previstas en sede constitucional, sin que un reglamento gubernativo se refiera a la fuente sino a la función normativa que realiza en términos de vinculación de

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

las conductas de los particulares, con excepción de las posibilidades de sanciones en materia penal.

El señor Ministro Silva Meza expresó que entra en juego la naturaleza del trabajo a favor de la comunidad ya que en materia penal en el capítulo de sanciones se prevé el trabajo a favor de la comunidad el cual puede ser una pena autónoma o un sustitutivo de las penas de prisión o multa, cuestionando si el texto constitucional se podría referir a un sustitutivo con lo cual se sacaría del texto constitucional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que en las normas indicadas por el señor Ministro Franco González Salas se hace referencia al oficio no al oficial y después señala de quién depende y quién podrá nombrar al que imponga las sanciones, sin que el Secretario de Salud cuente con facultades para multar personalmente y para imponer esta sanción.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que existe una infinidad de sanciones que corresponde imponer a las autoridades municipales que se encuentran previstas en las leyes expedidas por las legislaturas locales sin que la tesis referida por la señora Ministra Luna Ramos pueda llegar al extremo de sostener que esas sanciones administrativas deban estar previstas necesariamente en reglamentos municipales.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que el concepto de reglamentos gubernativos no se limita al ámbito municipal señalando que de prosperar el criterio que se ha referido serían inconstitucionales las sanciones administrativas previstas en una ley.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que su propuesta consiste en que es inconstitucional el citado trabajo a favor de la comunidad porque el artículo 5º constitucional prevé la prohibición específica pareciendo que se ha entendido en el sentido de que al establecerse en un reglamento, ya no podría establecerse en ninguna otra ley, siendo que en realidad la diferencia es la sanción a la que se ha hecho referencia, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que bajo ese criterio la multa por una infracción municipal que castiga la autoridad municipal como se prevé en la propia Constitución respecto de ésta y de otras más, debieran estar previstas en reglamentos municipales y no en leyes estatales.

La señora Ministra Luna Ramos expresó que el problema consistía en que el artículo 21 trata de tres sanciones, en tanto que ahora se ha sostenido que existen otras en la ley como el caso de las multas, lo que no hace nugatorio esas sanciones, precisando que el trabajo a favor de la comunidad está prohibido en términos del artículo 5º constitucional y la excepción a este numeral se encuentra en el diverso 21 del citado ordenamiento al establecer que estas

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

sanciones pueden determinarse por la autoridad administrativa únicamente si están previstas en reglamentos gubernativos, pues de lo contrario, haría nugatorio lo previsto en el citado artículo 5º de la Norma Fundamental.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que se estaba ante dos posturas distintas dado que es la primera vez que se abordó el tema frente a la reforma al artículo 21 constitucional. Señaló que en relación con la participación del señor Ministro Silva Meza respecto a que se podía imponer el trabajo a favor de la comunidad en lugar de arresto precisó que no podría ser así, porque está escalada la sanción y se refería a amonestación pública. Agregó que esos trabajos a favor de la comunidad efectivamente buscan la recomposición del tejido social por lo que la norma impugnada tiende a esa situación, reiterando su constitucionalidad.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que con independencia de que pueda establecerse un trabajo sin remuneración, por el momento se está analizando si existe competencia constitucional para que la sanción pueda establecerse en una ley o necesariamente en un reglamento.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional no menciona a los Municipios.

Sesión Pública Núm. 102 Jueves 30 de septiembre de 2010

A las trece horas con cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro Franco González Sala estimó ilustrativos los argumentos expresados durante la presente sesión, por lo que más allá de las definiciones planteadas, estimó necesario profundizar en las reflexiones dada la trascendencia de los criterios que se fijarán por este Tribunal Constitucional, reconociendo los argumentos expresados en contra del proyecto, por lo que solicitó revisar las ideas vertidas para pronunciarse en la siguiente sesión, solicitando se retome el asunto en ésta, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que éste asunto quedaría en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el lunes cuatro de octubre próximo a las diez horas con treinta minutos y concluyó la presente sesión a las trece horas con cuarenta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.