

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 8 DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SIETE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
11/2005	LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA Y NUEVE DE 2007. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Colima, demandando la invalidez de los artículos 23, 24 y 37 de la Ley para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas de la mencionada entidad, publicada en el Periódico Oficial estatal el 30 de abril de 2005. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ)	3 A 43 Y 44 INCLUSIVE
17/2005	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Chihuahua, demandando la invalidez del artículo 61, fracción IV, segundo párrafo del Código Municipal de la mencionada entidad, publicado en el Periódico Oficial estatal el 8 de junio de 2005. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)	45 A 64 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES OCHO
DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SIETE.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente,
con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 112 ordinaria, celebrada el martes seis de noviembre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo objeciones, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Está aprobada el acta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor ministro presidente, muchas gracias.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 11/2005. PROMOVIDA POR EL
PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA EN CONTRA DEL
CONGRESO Y DEL GOBERNADOR DEL
ESTADO DE COLIMA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, 24 Y
37 DE LA LEY PARA REGULAR LA
VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS
ALCOHÓLICAS DE LA MENCIONADA
ENTIDAD, PUBLICADA EN EL
PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 30 DE
ABRIL DE 2005.**

La ponencia es del señor ministro Sergio A. Valls Hernández y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23 FRACCIÓN VII, 24 Y 37 FRACCIONES IV Y V DE LA LEY PARA REGULAR EL CONSUMO Y VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL CINCO.

TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “ . . . ”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, con el objeto de hacer una presentación muy resumida de este asunto, he pedido el uso de la palabra.

Al efecto referiré a ustedes cuál es el planteamiento fundamental de la presente Acción de Inconstitucionalidad 11/2005, así como la propuesta que para su resolución someto a la elevada consideración de Sus Señorías. En el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 23 fracción VII, 24 y 37 fracciones IV y V de la Ley para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Colima, publicada en el periódico oficial de la Entidad el treinta de abril de dos mil cinco; el promovente, el Procurador General de la República, considera que los preceptos impugnados vulneran los artículos 123 Apartado A y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que corresponde al Congreso de la Unión, se argumenta, expedir leyes en materia de relaciones laborales entre particulares, y no así al Legislador estatal; así como que también se viola la libertad de trabajo contenida en el artículo 5º constitucional; en el caso, los citados artículos de la Ley para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Colima, expedida por el Congreso local que se impugnan en este asunto, prohíben como medida preventiva, que sean contratados los menores de dieciocho años para prestar sus servicios laborales en todo tipo de comercio en que se vendan bebidas alcohólicas para consumo inmediato, así como que participen en la promoción de éstas, y además establece las sanciones ante la infracción a esta normatividad.

En la consulta que les presento, se propone reconocer la validez de los artículos impugnados, por considerar que no se viola el artículo 123 Apartado A de la Constitución Federal, esencialmente porque si bien es cierto que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes en materia de relaciones laborales entre particulares,

también es cierto que, por una parte, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución Federal, las Legislaturas locales tienen la facultad de expedir leyes que combatan el alcoholismo, y además de conformidad con el artículo 4° de la norma fundamental, las entidades federativas están facultadas para instrumentar mecanismos en defensa de los derechos de los menores.

A partir de un ejercicio de ponderación entre los valores constitucionales en juego, en la consulta se concluye: que la actuación del Congreso local del Estado de Colima, no vulnera los artículos 5° y 123 Apartado A, fracción III de la Constitución Federal, porque la Legislatura estatal, tiene facultad para expedir leyes que combatan el alcoholismo, así como que busquen la protección de los menores de 18 años, en respeto además a la Convención Sobre los Derechos del Niño. Por tanto, aun cuando los artículos 5° y 123, Apartado A) de la Constitución, consagran la garantía de trabajo, así como los derechos generales que deben regir en las relaciones laborales entre particulares, respectivamente, tales preceptos deben interpretarse en forma armónica, no aislado uno del otro, dado que de ambos se infiere que el derecho a un trabajo lícito, no es absoluto, por lo que aun cuando en la Constitución en principio, se permita trabajar a los niños mayores de 14 años, esto no implica que lo puedan hacer en cualquier actividad, máxime si se trata de un lugar en el que se puede poner en riesgo su salud, su desarrollo o su integridad moral, pues el propio artículo 5° constitucional señala: que la libertad de trabajo podrá restringirse, cuando se ataquen derechos de terceros por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la Ley, o cuando se ofendan los derechos de la sociedad, en este caso, la restricción a la libertad de trabajo para este sector de la sociedad niños y jóvenes, obedece, al fin de proteger su desarrollo físico y mental. Señoras ministras, señores ministros, estos son los términos que en esencia sustentan la consulta que someto a su consideración, a fin de que a través de

sus valiosas opiniones, enriquezcan la propuesta como la consideren conveniente, ya que es este Tribunal en Pleno, como órgano colegiado, el que en todo caso decidirá cómo debe resolverse la presente acción de inconstitucionalidad. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para llevar con orden la discusión de este asunto, pongo a consideración del Honorable Pleno, los temas relativos a competencia, oportunidad, legitimación de las partes y causales de improcedencia. En estos capítulos del proyecto, hay alguna intervención de los señores ministros. Los damos por superados, y ahora pongo a discusión el proyecto, por cuanto hace a la propuesta de fondo, que reconoce la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Alguna intervención de los señores ministros. Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, a mí me parece que como lo ha planteado el señor ministro Valls, es correcto; es decir, aquí estamos en presencia de dos ámbitos constitucionales, por un lado, el artículo 4º constitucional, que a raíz de sus reformas, ha establecido un marco de protección constitucional especial para los menores. Por el otro lado, el marco constitucional que regula las relaciones de trabajo y todo lo que tiene que ver con ello, que es el artículo 123 constitucional, y me parece que el tema, como él mismo lo señaló, es precisamente determinar, si en aras de la protección de los menores que establece el artículo 4º, puede establecerse excepciones a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional que regula las relaciones de trabajo, pero que sobre todo, le otorga la facultad exclusiva al Congreso de la Unión, para legislar en esta materia. El planteamiento que se formuló en la acción de inconstitucionalidad, es precisamente que la Ley expedida para

proteger a los menores, que tiene que ver con la venta de bebidas y distribución de bebidas alcohólicas, viola el artículo 123, en tanto un Estado, está legislando en materia de trabajo, y me parece que éste es el tema central. Yo estoy de acuerdo con el señalamiento que hace el proyecto, de que en esta materia específicamente, combate al alcoholismo, conforme al artículo 117, último párrafo, se da una facultad coincidente entre la Federación y los Estados, es decir, la ejercen indistintamente ambos órdenes de gobierno.

El punto es: hasta dónde en una ley de esta naturaleza y en protección a los menores se pueden regular cuestiones que están íntimamente relacionadas con el 123; a mí me parece que conforme a nuestro marco constitucional laboral, hay algunas premisas que debemos tomar en cuenta, primero: efectivamente —y creo que en esto en mi opinión no puede haber duda— el único facultado para legislar en materia de trabajo es el Congreso de la Unión, ningún otro órgano lo puede hacer por disposición expresa del 73 fracción X y del 123 constitucionales, para mí eso es muy claro: en segundo lugar, la siguiente premisa es que este marco constitucional que regula las relaciones de trabajo, nos establece ciertas limitaciones y ciertas permisiones, entre ellas, conforme al artículo 123, se encuentra que están prohibidos los trabajos peligrosos o insalubres, pero también nos establece y esta es mi preocupación fundamental en relación al proyecto, nos establece claramente una diferencia entre la mayoría de edad general y la mayoría de edad laboral, si me lo permiten poner así, que no tiene que ver con los catorce años, sino con los dieciséis años; la fracción II del Apartado A del artículo 123 constitucional, señala: “El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán a) entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo; fracción II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas, quedan prohibidas: Las labores

insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche de los menores de dieciséis años.

Con base en esto, la legislación reglamentaria, como lo hace notar el proyecto, en su artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo, establece otra distinción para efectos laborales y señala que aquellos menores de catorce años y hasta dieciséis, para poder trabajar requieren del permiso de quien tenga a su cargo la patria potestad o la tutela sobre dichos menores. Bien, a mí me parece que entonces tenemos aquí un problema de conciliación de estas normas y que la Constitución establece claramente que los mayores de dieciséis años tienen plena libertad de trabajo y no se les establecen las mismas prohibiciones. Ahora bien, tenemos el marco de protección de menores y a mí me parece muy loable la propuesta del proyecto, puesto que está privilegiando ese valor fundamental; sin embargo, sin embargo me parece que esto no es absoluto, porque la Convención Sobre los Derechos del Niño que es a la que se alude para dar respuesta a las impugnaciones sobre la violación del artículo 133 constitucional establece en su artículo 1º y esto se repite en la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 4º que para los efectos de la presente Convención se entiende por niño, todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad; entonces, a mí me parece que hay un precepto constitucional contundente en donde señala la libertad plena de trabajo, vuelvo a insistir, con esta expresión que es un licencia jurídica, si ustedes lo quieren ver así que es: hay una mayoría de edad para efectos de trabajo que son los dieciséis años, que me parece que ningún otro ordenamiento puede violentar o debe violentar, la Ley que nos ocupa, establece un marco absoluto para todos aquellos menores de dieciocho años y me parece que en este punto sí hay un problema constitucional de

la ley dado que no salva esa mayoría de edad laboral que establece el artículo 123 constitucional. Por estas razones, yo considero que es fundada la impugnación que hacen los preceptos, respecto de esta franja de edad que la Constitución mexicana establece como mayoría de edad general para todos los efectos, inclusive los político-electorales, y esta mayoría de edad para efectos laborales. Por esa razón es por la que yo considero que el sentido del proyecto debe ser declarando inconstitucionales los preceptos que se impugnan. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo quisiera ante todo, felicitar al señor ministro ponente, porque pienso que en el trabajo que somete a nuestra consideración, supera lo que muchas veces se presenta como derechos fundamentales absolutos, desconociendo que los seres humanos viven en una sociedad y que no solamente se dan los derechos de los demás, sino se dan los derechos de una comunidad que tiene el compromiso de crear condiciones adecuadas para el desarrollo integral de todos sus componentes; con mucha facilidad se habla: tenemos derecho al trabajo, tenemos derecho a la libertad, y, el trabajo y la libertad pueden entrar en conflicto con derechos de los demás, y con derechos de la comunidad, y por ello, aun en el aspecto que ha tocado el ministro Franco González Salas, yo comparto el proyecto, aquí estamos en presencia de un valor fundamental, que es el valor de la salud, para todos los miembros de la población, y cuando se establecen en el Estado de Colima, disposiciones que tienden, no a perjudicar sino a favorecer a los que están entre los dieciséis y los dieciocho años, esto no vulnera el texto constitucional, en la medida en que independientemente de lo que diga el artículo 123 en materia de edad, lo cierto es que hay un capítulo muy importante, en el que deben estar coordinados los Estados con la Federación

en materia de salud, y específicamente de combate al alcoholismo, precisamente la edad de dieciséis a dieciocho años, es de las más propicias para que se pueda caer en el alcoholismo; de modo tal que establecer la prohibición del trabajo, no en cualquier lado, sino el trabajo vinculado al alcoholismo, eso es lo que está respaldado en un precepto, si bien jurídicamente de la misma jerarquía, porque son preceptos constitucionales, sin embargo que tiene para mí un valor más importante, porque no priva del trabajo, sino priva o prohíbe la realización de un trabajo que afecta a un aspecto que a esas personas les resulta fundamental. Yo pienso en consecuencia, que si ve uno las distintas disposiciones que incluso transcribe el proyecto a partir de la página sesenta y siete, yo no veo que esto pueda considerarse inconstitucional, cuando hay el Capítulo Segundo del Programa contra el Alcoholismo y el Abuso de las Bebidas Alcohólicas de la Ley General de Salud, toda una serie de principios que no van a concluir en los dieciséis años, de modo tal que si tiene dieciséis años un día, ya esta persona no está sujeta a esa situación. “Programa contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas, la Secretaría de Salud, los Gobiernos de las Entidades Federativas y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del Programa contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas, que comprenderá, entre otras, las siguientes acciones: La prevención y el tratamiento del alcoholismo, y en su caso la rehabilitación de los alcohólicos; la educación sobre los efectos del alcohol en la salud”, y continúan con una serie de programas, de actividades que buscan el beneficio de los destinatarios de las normas, de modo tal que para mí, es un aspecto que he querido destacar del proyecto, que se recalca que los derechos fundamentales, siempre están restringidos por los derechos de los demás y por los derechos de la comunidad en la que se vive, y que si una persona tiene derecho a la libertad, esa libertad no la puede ejercer en forma tal que acabe con otro o que

acabe con la libertad de otro; en este caso el facilitar, el propiciar, que se llegue a una situación de alcoholismo con todas las consecuencias que obviamente implican afectación a la salud, para mí, justifica claramente que en el Estado de Colima se haya pensado en esto.

No hay que perder de vista que dentro de nuestro sistema federal los Estados pueden tener sus propios problemas, sus propias situaciones, en donde quizá se dé cierta elasticidad según las costumbres, tradiciones, formas de vida de cada uno de los Estados de la República, y que ésa es la razón del federalismo, porque de otra manera todas las leyes del país serían idénticas.

Yo siento que en esta materia, como lo apuntó en su intervención el ministro Valls, y como lo respalda ampliamente en su proyecto, todo lo que se haga para combatir el alcoholismo es positivo, y para mí es positivo que se establezca la regla de los dieciocho años, en tanto que precisamente se está en la edad de la adolescencia, en que propiciar que los que tengan diecisiete y dieciocho años sí puedan libremente estar dedicándose a cuestiones de propaganda de artículos alcohólicos, etcétera, etcétera, pues les hace daño.

Ahora esto no significa que se les prive del trabajo, ahora que esto puede motivar que se hagan planes para que esas personas tengan otro tipo de trabajo, bueno pues eso ya es un programa administrativo que tendrá que realizarse, pero el que se establezca esta limitante para mí no es de ninguna manera violatorio ni del 5º constitucional ni del 123.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor ministro presidente. Yo también coincido con el proyecto y me sumo a la felicitación que acaba de hacer el señor ministro Mariano Azuela en relación al proyecto; efectivamente, el proyecto es un espléndido estudio sobre estos artículos impugnados, y además específicamente sobre el proceso legislativo que interesó a estas normas impugnadas.

Yo no comparto la posición del ministro Franco González Salas porque creo que, además iba yo a sugerir que deberían de matizarse y abundarse en otras consideraciones, y sobre todo con una interpretación teleológica de estos artículos impugnados, podría servirnos también para demostrar que tales preceptos no tienen esta naturaleza laboral a pesar de que su texto conduzca aparentemente y de inicio a una conclusión como la que nos está proponiendo el señor ministro Franco, sino que en nuestra opinión son normas encaminadas –como lo señaló el ministro Azuela– a describir la salvaguarda de derechos de los niños y de las niñas en específico, de su satisfacción de necesidades de salud y de sano esparcimiento, en congruencia con los párrafos VI y VII del artículo 4º de la Constitución Federal.

La consulta describe cómo fue que todo comenzó con la iniciativa de Ley presentada ante el Congreso Estatal de Colima, por el Municipio de Comalá, la cual pretendía reformar la Ley de Derechos de las Niñas y de los Niños y Adolescentes en el Estado de Colima, para concluir que esa iniciativa que inicialmente estaba encaminada a afectar sólo un cuerpo de leyes, al final –nos dice el proyecto y espléndidamente nos encamina hacia allá– abarcó a varios de éstos, de dicho proceso legislativo el proyecto hace desprender que los artículos representan medidas para disminuir probabilidades de que los menores sean potenciales consumidores de alcohol y que

constituyen verdaderas medidas de salud que válidamente pueden ser elaboradas por el Congreso estatal.

En esta parte el proyecto, me parece que puede abundarse en otras consideraciones, y en mi opinión podría matizarse, ¿por qué? Los artículos impugnados básicamente son prohibiciones e infracciones para contratar laboralmente o subemplear a menores de dieciocho años en el mercado directo o indirecto del consumo de bebidas alcohólicas.

De una primera lectura de estos artículos impugnados pareciera que claramente se refieren al tema del trabajo de menores de edad, y ello sin duda, como lo ha señalado el ministro Franco, implicaría una legislación en materia de trabajo, la cual por supuesto estaría reservada al Congreso Federal por efectos del artículo 73, fracción X de la Constitución; sin embargo, el proyecto desde la página treinta y ocho hasta la cuarenta y cuatro nos demuestra con lujo de detalle que la intención del Legislador de Colima, no fue la de regular aspectos de trabajo, sino crear medidas protectoras a favor de menores de dieciocho años, tanto es así, que los artículos impugnados fueron producto de la ya referida iniciativa del Municipio de Comalá, Colima, en la que expresamente se buscó reformar la diversa Ley de Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes de esa entidad.

De lo antes señalado, nos surgen estas dudas: Será suficiente, en el proyecto, con señalar que los artículos impugnados pretendieron ser normas protectoras de menores de edad para declarar constitucionalmente válidos los artículos impugnados; me parece que un estudio de esa naturaleza podría no representar razones suficientes para justificar su constitucionalidad, pues en realidad no se contrarresta el fuerte contenido del Derecho Laboral que muestran estas normas impugnadas.

Ante esta situación, creo que no resulta posible negar de inicio que las leyes impugnadas podrían tener, al menos, una doble naturaleza, pues si bien es verdad que éstas tienen características de normas protectoras de menores de dieciocho años, lo cierto es que al regularse expresamente en su contenido la contratación laboral de menores de dieciocho años pareciera que se está articulando sobre un aspecto propio del derecho del trabajo.

Lo anterior genera dudas, pues creo que no basta con señalar que la iniciativa y el proceso legislativo de las normas impugnadas son suficientes para hacer desaparecer el contenido y referencias de derecho laboral; por ello, compartiendo la validez constitucional de las normas impugnadas y la mayoría del proyecto, creo que debe reforzarse la argumentación en esta parte, y me parece que se puede sustentar válidamente que dichas leyes controvertidas no son de naturaleza laboral aunque su texto parezca lo contrario.

En efecto, no basta referir la historia interna de las normas cuya invalidez se demanda para concluir que en congruencia con la iniciativa y el proceso legislativo se trata de leyes que son medidas protectoras de menores de edad.

Me parece que a lo anterior, deben sumarse otras consideraciones mediante las cuales se haga la demostración de que las normas impugnadas no son sólo de un contenido referido al Derecho Laboral, aspecto que podría ser relevante porque sólo así se daría una verdadera respuesta lógica, directa e inmediata a los planteamientos del Procurador General de la República, quien expresamente sostuvo que las normas impugnadas tenían contenidos laborales y, por ello, resultaban inconstitucionales en atención a la falta de competencia legislativa del Congreso de Colima en materia del Trabajo; en razón de que la Constitución

Federal atribuye esta facultad como lo señalamos de manera exclusiva al Congreso General.

Para responder ese planteamiento, creo que es necesario hacer una interpretación de tipo teleológico a las normas impugnadas, y no sólo a la revisión histórica de este proceso legislativo, lo cual me parece también muy prudente y congruente; es decir, deben destacarse, además, las finalidades de las normas que es exactamente su esencia, esto es, las normas impugnadas deben ser interpretadas de tal manera que se desentrañe y dé efecto a la intención y propósitos del Legislador, y con ello permito observar cuál es el verdadero objeto y fin de estas normas impugnadas, así como los principios en los que se basa su texto.

Con este enfoque, creo que resulta válido afirmar que a pesar que los artículos impugnados tienen un contenido aparentemente laboral, lo cierto es que si se atiende a sus fines encontraremos que en realidad no existe vínculo alguno con esto, lo cual se desprende no sólo del proceso legislativo tan descrito en la consulta, sino también del propio contexto en el cual se ubican los artículos cuya validez se reclama, ya que se trata de preceptos que se refieren precisamente a prohibiciones e infracciones en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas y que se encuentran contenidas, además, en una Ley estatal destinada a regular, precisamente esa materia de salud pública.

Considerando los anteriores elementos y tomando en cuenta también que, de acuerdo con el artículo 4º, párrafo sexto y séptimo de la norma básica, los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento; creo que debe llegarse a la conclusión de que la regulación de los artículos impugnados está referida exclusivamente a la materia de los derechos de los niños, niñas y

adolescentes, pero además, en forma específica a la materia de satisfacción de sus necesidades de salud y de sano esparcimiento.

Asimismo, y a pesar de dar una lectura superficial a los artículos impugnados, se podría llegar a concluir que sus textos sí contienen regulaciones en materia de trabajo de menores, me parece que en la especie es válido aseverar que de una interpretación teleológica de dichos artículos es posible concluir que estos preceptos en realidad carecen de esta relación con el derecho laboral y se tratan de medidas normativas protectoras de niños, niñas y adolescentes; sí se matizara el proyecto con estas ideas, y si no, bueno, yo haría el voto concurrente, estoy por lo demás de acuerdo con la consulta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias señor presidente, hago uso de la palabra únicamente con el propósito de fundar mi voto, yo creo que hay dos aspectos que se han tocado que es necesario distinguir.

Uno es el aspecto relativo a los motivos, a los propósitos, a los fines que se pretende con la reforma; y el otro es un aspecto de estricta técnica constitucional.

Yo creo que en cuanto a los propósitos, a los fines, creo que son muy loables y yo estoy en esto totalmente de acuerdo con el ministro Azuela y con la ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.

En efecto es muy loable el tratar de proteger a los niños y niñas del peligro que reviste la enfermedad del alcoholismo, de protegerlos en su desarrollo, sí es esto es muy loable, pero hay que hacerlo por los

canales y por las competencias que establece la propia Constitución.

Entonces no voy a discutir y doy por sentado la bondad de los propósitos del Legislador de Colima, pero aquí se nos plantea un problema de estricta técnica constitucional de un sistema de competencia que establece la Constitución y me parece, como ya lo apuntaba la ministra, es indiscutible que en la fracción VII del artículo 23 se está regulando una materia laboral, dice: “Contratar laboralmente”, estoy de acuerdo pero el artículo 23 dice: “Prohíbe a los titulares de las licencias o los empleos, contratar laboralmente o subemplear los servicios personales de menores de 18 años de edad, con el fin de realizar actividades de promoción, difusión, etc.”

El artículo 24 de la misma Ley, dice: “Se prohíbe estrictamente a los propietarios poseedores, representantes o apoderados legales de los establecimientos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 9 de esta Ley, contratar laboralmente los servicios personales de menores de 18 años”. Contratar, el artículo 37 laboralmente o subemplear y repite la prohibición de menores de 18 años.

Entonces yo aquí veo dos motivos de inconstitucionalidad: primero, hay una confrontación directa con el texto constitucional que habla de 16 años y aquí se establece 18 y por otro lado, me parece claro, evidente, que existe una invasión de esferas por parte de la Legislatura local a facultades que en exclusiva le ha otorgado la Constitución al Congreso de la Unión, por eso felicitando al Congreso del Estado de Colima por sus loables propósitos, yo creo que estas normas sí son inconstitucionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, muy interesantes las posiciones que se han externado por parte del señor ministro Franco, ahora por el ministro Gudiño Pelayo, efectivamente en un primer momento, de entrada, la simple lectura podría pensar que efectivamente el Congreso de Colima el regular estas relaciones respecto de sujetos que se encuentran comprendidos por el Apartado A del artículo 123 constitucional, y que se está invadiendo una esfera de competencia.

Sin embargo, a mí me llamó mucho la atención algo que hasta donde recuerdo no se dice en el proyecto pero que sí lo dijo el señor ministro ponente en su presentación, dice: acudimos a un juicio de ponderación; acudimos a un juicio de ponderación, yo creo que es lo que expresamente, si fuera el caso, podría señalarse en el proyecto para darle justificación precisamente a la conclusión a la que se llega, en tanto que sí, en una interpretación en sentido estricto y riguroso, sí, efectivamente, pudiéramos pensar como se ha dicho, se viola una facultad exclusiva de la federación; sin embargo, también tenemos otros preceptos constitucionales: el 4° y el 117, que aquí juegan un papel mucho muy importante, cuyo texto y contenido hay que armonizar, y hay que armonizar en función precisamente de la ponderación que se haga de los valores que están en juego, en función de que son preceptos constitucionales los que aparentemente o pudiera pensarse están en colisión. Pero, en relación con ellos, sí es importante lo que señalaba –desde mi punto de vista- la señora ministra Sánchez Cordero: hay que ver, definitivamente, la naturaleza de la ley y la finalidad perseguida; esto es, qué finalidad persigue el Congreso local al establecer estas modificaciones. Y ahí es donde entran el 4° constitucional y el 117.

Entonces, creo que mediante un juicio de ponderación, como dice el ponente, pues se llega válidamente a la conclusión del proyecto, conclusión que yo comparto totalmente en tanto que sí hay que

armonizar los derechos superiores del niño derivados del 4° constitucional; el 117 que está estableciendo la posibilidad de que el Congreso local, regule esta materia y darle sentido a la finalidad de esas disposiciones a partir de que los derechos fundamentales –también se ha dicho aquí y estoy recogiendo y glosando a todos, lo decía el ministro Azuela y lo hemos dicho- los derechos fundamentales no son absolutos. Eso lo trata perfectamente el proyecto, lo desarrolla y llega a la conclusión, conclusión con la que yo estoy de acuerdo, y simplemente pediría que fuera explícito el método de interpretación constitucional, en tanto que el ministro Gudiño dice: una cosa es el propósito, la teleología de la disposición –que comparto- y otra el de la estricta técnica constitucional.

Yo siento que si armonizamos aquí la interpretación que utiliza el ponente para llegar a esta conclusión que dice: armonizo, hago juicios de ponderación, pongo los valores que están en juego y llego al tema de reconocer, precisamente como él lo hace, la validez de estas disposiciones, pues yo estaría de acuerdo, como estoy, en la conclusión final de acuerdo con el proyecto.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- En la línea de pensamiento del señor ministro Silva Meza. Aquí estamos en relación con diferentes preceptos de la Constitución que deben armonizarse. Si en un momento dado acudimos a lo que el señor ministro Gudiño ha llamado la rigurosa técnica constitucional, pues vamos a encontrar que hay muchos preceptos que entrarían en conflicto y que, si bien los fines que se persiguen son coherentes con los valores que están implícitos en todo el articulado constitucional, pues tendríamos que regirnos por el formalismo de

artículos técnicos que señalan situaciones aparentemente específicas. Yo aun pienso que esta es la razón por la que en el proyecto se pone mucho mayor acento a sostener que no se trata propiamente de normas de trabajo; aunque, obviamente, al regular situaciones que tienden a combatir el alcoholismo se tengan que referir a situaciones del trabajo relacionado con el alcoholismo.

Yo creo que aquí –y lo apuntó la ministra Sánchez Cordero- debe atenderse básicamente a las finalidades que se están persiguiendo, y la finalidad cuál es, pues responder a una facultad expresa que da la Constitución en el artículo 117: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán *desde luego* leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.” Luego entonces, el Congreso del Estado de Colima está ejerciendo una atribución que directamente le señala la Constitución; a menos que se demostrara que estas situaciones relacionadas con la edad en trabajo relacionado con el alcoholismo, quedan fuera de esta atribución; “no, esto no puedes tocarlo porque eso es del Congreso de la Unión”; cuando curiosamente el propio artículo 123 constitucional, también en uno de sus artículos, en la fracción XIII, está combatiendo el alcoholismo: “queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes”; y cuando el trabajo es en un expendio de bebidas embriagantes ¿qué acontece; nadie trabaja en él?, porque queda prohibido en el centro de trabajo, y el centro de trabajo es el expendio ¿cómo se supera ese problema?; yo creo que ahí es donde hay esta ponderación que mencionó muy atinadamente el señor ministro Silva Meza y a la que se refiere la exposición del ministro Valls, en donde tiene uno que sopesar cuáles son los valores; y no porque en un momento dado se haya bajado la edad, eso tiene incluso cierto contexto económico; pero se bajó la edad no para la cuestión de bebidas embriagantes; si en el artículo 123 se estableciera: “no obstante lo previsto en el artículo 117, de que las legislaturas de los

Estados, deben dictar desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, eso no tendrá en absoluto que ver con el trabajo que se realice en los establecimientos vinculados con ellos o con lo de la propaganda, en fin, lo que mencionan los preceptos”.

Yo pienso que ahí es donde se da la labor de interpretación de un tribunal constitucional, cuando está en presencia de disposiciones que de algún modo pueden chocar ¿cuáles son las que tenemos que preferir; por qué en un momento determinado se estima que la edad para el trabajo se debe rebajar a dieciséis años?; pues seguramente, pues por la falta de empleo que se llega a producir, la cruda realidad es que sigue dándose trabajo a menores; pero ése es un problema de tipo económico.

Por eso dije en mi anterior intervención que esto no significa que ya los Estados se despreocupen del problema, debe respetarse el derecho del trabajo para los que son menores de dieciocho años; pero esto significará que se les faciliten otras formas de trabajo; pero no facilitar una situación que incluso desde el punto de vista económico, resulta muy atractiva; al menor de edad normalmente se le pagan cantidades menores precisamente porque están un poco al margen de la Ley.

Por ello, yo sigo estando de acuerdo con el proyecto en su integridad, sin que yo me oponga a que pueda enriquecerse y fortalecerse como lo ha solicitado la ministra Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente.

En primer lugar, quisiera mencionarles, bueno, que estamos en un tema realmente muy, muy bonito, precisamente por lo controvertido que resulta el interpretar hasta dónde puede llegar la interpretación de una facultad expresa, exclusiva, establecida en la Constitución.

Yo quisiera mencionar que, en la misma línea de los señores ministros Gudiño Pelayo y Fernando Franco, yo considero que los artículos son inconstitucionales, y voy a dar las razones de porqué. Es cierto, tengo a la mano la exposición de motivos de la Ley cuyos artículos se reclaman, de la Ley para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Colima.

¿Qué es lo que se dice en esta exposición de motivos?, a propuesta de un Municipio de Comala, se presenta ante el Congreso del Estado, la solicitud de modificación de estos artículos y las razones que dan son muy en el sentido que han mencionado los señores ministros Silva Meza, Sánchez Cordero, Azuela y el señor ministro ponente, en el sentido de ¿cuál es la razón de ser de esta Ley?

Nos dice: “En los Municipios que integran la zona conurbada de la Ciudad de Colima, empresas, centros comerciales, supermercados o negocios establecidos, contratan o subemplean los servicios de personas jóvenes, principalmente menores de edad y del sexo femenino, para que en el exterior o en el acceso de la entrada de sus establecimientos, e inclusive en sitios o áreas estratégicas de dichos Municipios o hasta en caravanas automovilísticas, que recorren las principales avenidas y calles, realicen trabajos de promoción, difusión, publicidad de los productos que comercializan y de los servicios que prestan, utilizando en muchas ocasiones a jóvenes que bailan y modelan a plena luz de día o en las noches con vestimenta, no precisamente apropiada a su edad.

Ponderando estas cuestiones, dicen que la realidad no rebase la normatividad, puesto que del análisis efectuado de la Ley de la materia, se determina que su contenido no prevé de manera adecuada y suficiente las situaciones de hecho que hoy día prevalecen en nuestra realidad, y que han quedado asentadas en los Considerandos Quinto y Sexto de esta iniciativa, se propone reformar la Ley de Derechos y Deberes de los Niños Adolescentes del Estado de Colima, con el fin de señalar con mayor claridad y precisión las hipótesis a sancionar mediante las cuales, empresas comerciales, centros comerciales, supermercados, tiendas de autoservicio, abarrotes, agencias y depósitos de vinos, licores o cerveza, etcétera, así como negociaciones que tienen por objeto la prestación de servicios públicos en general, contratan a niños y niñas adolescentes de ambos sexos, para realizar actividades de promoción y publicidad.

Me queda clarísimo que la finalidad de la Ley es evitar que niños, niñas y adolescentes, tengan acceso a este tipo de establecimientos que de alguna manera, pues están muy ligados con la venta de bebidas alcohólicas.

Los artículos que se vienen reclamando, lo que nos dicen es esto:

“Artículo 23.- Se prohíbe a los titulares de las licencias y a los empleados. Fracción VII.- Contratar, -fíjense- contratar laboralmente o subemplear los servicios personales de menores de dieciocho años de edad, con el fin de realizar actividades de promoción, difusión y publicidad para la venta y consumo de bebidas alcohólicas, y de todo aquel trabajo que sea susceptible de afectar su moralidad o sus buenas costumbres”.

“Artículo 24.- Se prohíbe estrictamente la venta y suministro de cualquier clase de bebidas alcohólicas o sustancias que contengan alcohol para fines industriales o medicinales, a los menores de

dieciocho años de edad; se prohíbe estrictamente a los propietarios, poseedores, representantes o apoderados legales de los establecimientos, a que se refieren las fracciones I, II y III, del artículo 9º, a contratar laboralmente los servicios personales de menores de dieciocho años de edad”.

Y luego dice el artículo 37: “Serán infracciones a esta Ley, contratar laboralmente o subemplear los servicios personales de menores de dieciocho años, con el fin de realizar actividades de promoción. Fracción V.- Vender cualquier clase de bebidas alcohólicas o cualquier sustancia que contenga alcohol, para fines comerciales o medicinales a menores de dieciocho años, así como contratar menores de dieciocho años, en los términos establecidos en el artículo 24”.

Si nosotros vemos cuál es la naturaleza de la Ley que se emite por el Congreso del Estado, no nos queda duda, es regular la venta y consumo de bebidas alcohólicas, y ¿qué es lo que pretende con la reforma de estos artículos?, pues evitar que los menores de edad en realidad sean contratados y tengan acceso a estos sitios en donde se están expendiendo este tipo de bebidas alcohólicas.

Sin embargo, aun cuando la Ley que se está combatiendo, no es una Ley de carácter laboral, es una Ley que está destinada a regular la venta y consumo de bebidas alcohólicas, sí está estableciendo previsiones de carácter laboral, porque lo está diciendo expresamente, “contratar laboralmente o subemplear”.

Sobre esta base, el procurador general de la República se viene a la acción de inconstitucionalidad, y lo que nos dice es muy sencillo, estos artículos violan el artículo 73, fracción X, de la Constitución, porque el 73, fracción X, nos dice: “Que son facultades exclusivas...”, bueno, en este caso no exclusiva, porque también

hay posibilidades de legislar en materia laboral, nada más que en otro aspecto, pero nos dice el artículo 73: “Que es facultad del Congreso de la Unión, legislar en toda la República sobre hidrocarburos, etcétera, etcétera, etcétera, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional”

Qué es lo que nos está diciendo el artículo 73, que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, regular en materia laboral; en cualquier materia no, en materia de Apartado “A”, en materia de Apartado “B” existe la posibilidad establecida en el propio artículo 123 constitucional, que las Legislaturas de los Estados puedan regular específicamente sus relaciones laborales con los entes que forman parte de los Estados.

Entonces, el problema es que estamos en una facultad expresa del Congreso de la Unión para regular en materia laboral, se ha dicho, no es una Ley Laboral, es una Ley que está destinada a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas, con lo cual yo coincido plenamente, coincido plenamente en que la finalidad de la Ley desde luego es totalmente loable, alejar a los menores de este tipo de bebidas alcohólicas, lo cual es totalmente correcto; sin embargo, el hecho de que exista una finalidad altruista, una finalidad llena de valores que pueden enriquecer a nuestra sociedad como se ha dicho por muchos de los señores ministros, que existe, el hecho de que exista la posibilidad de un juicio de ponderación como se dijo por alguno de nosotros, el hecho de que exista esta facultad, esta posibilidad plausible de que un Congreso de un Estado, establezca artículos para que los menores eviten el poder estar en contacto con las bebidas alcohólicas es suficiente para decir que se puede ir contra una disposición expresa, competencial, establecida en la Constitución, yo creo que no, yo creo que no, porque aquí tenemos una disposición en la que la Constitución nos está diciendo de manera expresa quién es el competente para legislar en materia

laboral sobre todo relacionado con el Apartado "A". ¿Qué es lo que ha pasado con esta Ley? Efectivamente no es una Ley Laboral, es una Ley que pretende que no se acerquen los menores a las bebidas alcohólicas, pero el hecho de que no sea una Ley Laboral, no quiere decir que las disposiciones que se están reformando, no tengan esa característica, porque se está refiriendo específicamente y expresamente a contratación de menores en materia laboral y yo creo que eso no lo puede decir la Ley, bien lo dijo el ministro Gudiño Pelayo, es un problema de técnica legislativa, sí, si lo es, es un problema de técnica legislativa, porque yo me permití buscar algunos otros reglamentos y algunas otras disposiciones de otros Estados, en los que se regulan algunas situaciones relacionadas con la intervención de los menores precisamente en establecimientos mercantiles en donde se expenden este tipo de bebidas y en todos los que yo encontré, existe la prohibición, pero no se meten con problemas laborales, en todos ellos la prohibición va encaminada a decir simple y sencillamente, los menores no pueden entrar, queda prohibida la entrada de menores de edad a todos los establecimientos mercantiles a que se refiere el capítulo con excepción del tal inciso; o sea, se les prohíbe, al prohibirles la entrada, es: no pueden entrar ni para entrar a disfrutar de las bebidas, ni para poder trabajar, simplemente no hay acceso, no hay acceso, pero es muy diferente decir: se les prohíbe el ingreso a decir: se les prohíbe contratación, porque aquí ya nos estamos refiriendo a una Ley específicamente en materia laboral en la que en mi opinión el Congreso del Estado, carece de facultades para legislar, no desconozco que el 117 sí les otorga facultad para legislar en materia de bebidas alcohólicas, aquí lo dice en su último párrafo, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dictarán desde luego leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, esta es una de ellas y lo están haciendo en uso precisamente de esa facultad del 117; sin embargo, el hecho de que tengan facultades para emitir leyes de esa naturaleza, no les otorga

facultades para legislar dentro de esta Ley, disposiciones que están específicamente establecidas en su competencia legislativa para el Congreso de la Unión como son disposiciones de carácter laboral; por otro lado, yo lo que diría es que de alguna manera, de la lectura de la exposición de motivos, yo sí coincidí en que el Congreso tuvo la intención, tuvo realmente la intención de que la Ley tuviera por objeto alejar a los menores de este tipo de problemas, entonces si en un momento dado estamos ciertos de que esa es la razón de ser de la Ley, yo lo que propondría en todo caso es una interpretación conforme, una interpretación conforme en la que se eliminara la parte: contratar laboralmente o subemplear y se entendiera no ingreso para los menores y entonces salvaríamos incluso el otro problema que ya había mencionado el señor ministro Fernando Franco respecto de las edades que tampoco son acordes con lo que en materia laboral señala la Constitución y la Ley Reglamentaria del 123 Apartado "A", que esta Corte ha dicho es una Ley General y que no se puede desconocer, ni que en la legislación local que se emite en materia laboral pueda ir en contravención con esa Ley General, entonces por esa razón si se llegara a entender como una interpretación conforme, porque aquí no le estaríamos legislando a la Legislatura del Estado, estaríamos simplemente adaptándolo a la técnica jurídica y legislativa y constitucional, lo que sí quisieron ellos, y que lo expresaron así, desde un primer momento, en la exposición de motivos. Si se llevara a cabo una interpretación conforme, yo estaría de acuerdo con el proyecto, si no se lleva una interpretación conforme, en mi opinión los artículos, muy loables por supuesto, pero sí totalmente contrarios al artículo 73, fracción X, de la Constitución; y yo creo, que no podemos a través de analizar la finalidad o anteponer los valores, o anteponer los juicios de ponderación a una disposición expresa de la Constitución, porque le estaríamos dando facultades a un Congreso que la Constitución no le ha dado; y yo creo que un Tribunal constitucional, no puede dentro de su competencia, llegar al grado de otorgar una

competencia que nuestra Ley fundamental, no le ha otorgado a los Congresos.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

Desde la comodidad de ser probablemente el penúltimo que me exprese en este tema; cuando menos en una primera ronda, puedo decirles lo siguiente:

Dos facultades expresas. Artículo 123, artículo 73, fracción X. Legislar la materia de trabajo, propia esta facultad de la Federación. Otra facultad expresa, pero esta concurrente, parte final del artículo 117. Y momento, el artículo 117 establece la atribución de legislar para combatir el alcoholismo, no el alcoholismo respecto a los menores de edad, sino al alcoholismo en general.

¿Qué hubiera pasado si estos artículos que son 23, fracción VII, y párrafo segundo del 24, y los otros artículos impugnados repiten lo mismo, nada más para efectos de señalar sanción. Que ya nos leyó la ministra, les voy ahorrar la tortura, ¿qué pasa si en vez de referir dieciocho años, refirieran por ejemplo veinticinco años?

De acuerdo con la óptica del señor ministro Franco y de la señora ministra Luna y probablemente del señor ministro Gudiño, se diría, no, se está incurriendo en un acto discriminatorio por razón de la edad, violándose también esta atribución, que viene en el artículo 1º, de la Constitución cuando menos respecto al acotamiento de dieciséis años en adelante, esto presupondría que hay un derecho a

“salir muy ligero de ropa a bailar y a beber a tope” y que los Estados nada podrían hacer al respecto. No, yo creo que son dos cosas totalmente diferentes; reconozco que no es el más afortunado de los términos el que utilizan esta fracción y párrafo mencionados al hablar de “contratar laboralmente” pero alguna pista nos da el artículo 23 y nos dice: Y todo aquel trabajo que sea susceptible de afectar su moralidad, o en su en singular, y luego en plural, “buenas costumbres”.

Pero las actividades de promoción, difusión y publicidad para la venta y consumo de bebidas alcohólicas, no siempre guardan el vínculo laboral, puede tratarse de promotores de ventas, que sean independientes y no estén bajo dirección y dependencia, puede haber relaciones civiles o mercantiles para esto. Lo importante es ver la intención; y la intención cuál es, limitar un derecho laboral o prevenir a una comunidad del alcoholismo, pues para mí es claro que se trata de lo segundo, el hecho de que diga, que son menores de dieciocho años de edad, a mí, no me impresiona tanto, podría decir, menos de veinticinco o de treinta años, o de diez años. El problema es que cada comunidad tiene su idiosincrasia, por razones de clima de desarrollo cultural etcétera; y esto de la limitación temporaria y de edad no me preocupa, yo digo la norma no tiene una esencia laboral fuera de toda duda, de acuerdo con mi forma de visualizar la Constitución, razón por la cual, pues yo estoy de acuerdo con el proyecto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: gracias señor presidente.

Evidentemente, reitero por supuesto el que el proyecto es estupendo, lo plausible de los argumentos; pero vuelvo a reiterar lo que dije al inicio, este es un problema de interpretación a la luz de la Constitución y reconocí que teníamos que ver la correlación que existe en preceptos que están involucrados, particularmente el 4º, el 123 y como base del 123 original, el 73 fracción X, que establece la facultad exclusiva del Congreso para legislar en materia de trabajo.

Y ahora, voy a tratar de dividir mi exposición en los 2 ámbitos, en el constitucional y el legal, que yo no había tocado, pero que me parece muy importante. En el constitucional no es nada más que una facultad genérica del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, –yo obvie la lectura y sólo voy a referirme a los preceptos que no han sido tocados expresamente–; del encabezado del Apartado A, que dice: "Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo".

Yo difiero en la apreciación que se ha hecho, de que esto no regula la materia de trabajo, el hecho que esté en una Ley, que es con base constitucional facultad del Estado expedir qué es venta y consumo de bebidas alcohólicas, no quiere decir que las normas específicas cambien su naturaleza y difiero en el punto en el que, "es un simple error", "no es un simple error"; el artículo 24 de la Ley impugnada claramente lo establece, su primer párrafo se refiere a: "Se prohíbe estrictamente la venta y suministro de cualquier clase de bebidas alcohólicas o sustancias que contengan alcohol para fines industriales o medicinales a los menores de 18 años", esto tiene que ver con... En el segundo párrafo del propio artículo, dice: "Se prohíbe estrictamente a los propietarios, poseedores, representantes o apoderados legales de los establecimientos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 9 de esta Ley, contratar laboralmente los servicios personales de menores de 18 años". En mi opinión, con todo respeto, me parece que esto no

puede estar sujeto a discusión; están estableciendo una norma que tiene que ver con el contrato de trabajo de menores.

Creo que además, si el Constituyente permanente hubiera querido modificar esto lo hubiera podido hacer, al reforma el artículo 4° no tocó para nada los preceptos relativos a la contratación laboral y podríamos pensar, bueno en ocasiones el trabajo legislativo es muy complicado, pero lo tuvieron presente; aquí tengo la iniciativa y los dictámenes, no los voy a cansar, y hacen alusión expresamente a este tema y algunos legisladores no sólo eso dijeron, dijeron expresamente: "Que esperaban que se fueran modificando los ordenamientos laborales"; entonces, lo tuvieron presente y de esta manera no reformaron ese precepto constitucional que hay en el 123; entonces, reconocieron esta diferencia de edad, insisto, que está en el texto constitucional.

Me parece que los objetivos plausibles de la Legislación de Nayarit, no pueden ir por encima de una disposición expresa de la Constitución; pero más allá de eso, más allá de eso, en la parte legal, aquí se ha argumentado y bueno, este Pleno decidió recientemente la jerarquía de leyes, –lo traigo a colación, porque el 133 también está invocado– y la mayoría de este Pleno, –yo no estuvo de acuerdo– pero la mayoría de este Pleno se inclinó a determinar que conforme al 133, las leyes generales, yo no sé si aquí haya objeción a considerar que la Ley Federal del Trabajo probablemente fuera motivo de debate, pero fuera considerada como ley general, en los términos en que la mayoría definió lo que es una ley general, para efectos de la interpretación del artículo 133, constitucional. Dice, la leo: "Leyes generales. Interpretación del artículo 133, constitucional. En este sentido debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a la que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales". Estoy leyendo exclusivamente la parte correspondiente. "Esto es, aquéllas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el

objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales, que son aquéllas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano”. Luego, conforme a la definición de la mayoría del Pleno, la Ley Federal del Trabajo es una ley general que expresamente se definió, está por encima de las leyes locales.

Yo me permito leer un par de artículos, que no se han tocado de la Ley Federal del Trabajo, que tampoco aparecen en el proyecto, pero que dice: “Artículo 175”, que además es capítulo de trabajo de los menores, ni siquiera podemos estar pensando en que es un concepto general, un artículo general; está regulando el trabajo de los menores, y dice: “Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores. 1º.- De dieciséis años, en: A.- Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato. Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres”. Luego, tenemos un segundo problema que yo no abordé en mi primera intervención, que es el conflicto que surge entre la Ley de Nayarit y la Ley Federal del Trabajo que autoriza a los mayores de dieciséis años a realizar estos trabajos con plena libertad.

Yo ponderaría, frente a ustedes, al margen de que mi convicción es la que expresé en mi primera intervención, que también aquí hay en juego una realidad que ha tomado en cuenta el Constituyente; una realidad de nuestra colectividad nacional, en donde quiso dejarle la mayoría de edad laboral a los mayores de dieciséis años por una serie de situaciones sociales y económicas y que, consecuentemente, también esto está en juego en esta discusión.

Me parece y concluyo, perdón, adicionalmente en cuanto a lo civil, también, debo decir y aquí hay especialistas en la materia que saben mucho más que yo, pero que también en materia civil se establece la posibilidad de la mayoría de edad adelantada cuando

el menor se casa y en aquel tiempo que yo estudié, hace ya varios años se decía: se emancipaba y se le consideraba mayor de edad, entonces yo creo que hay excepciones. Aquí el punto medular es que la edad de dieciséis años para tener libertad de contratación está expresamente señalada en la Constitución y, consecuentemente, me parece que en tanto no se reforme esa norma constitucional, ninguna ley, sea federal o estatal, puede ir en contra de esa disposición.

Me parece, como bien decía el ministro Aguirre y estoy totalmente de acuerdo, que la prohibición para que se les vendan bebidas alcohólicas de cualquier tipo a menores de dieciocho años es plenamente válida y coincidente con la facultad que tienen los Estados y la Federación en materia de alcoholismo, pero, reitero, yo no tengo, después de haberlos escuchado con toda atención, ponderar los argumentos con pleno respeto, que estas normas que se establecieron tienen un carácter laboral, aunque estén en una ley de otra naturaleza. Por ello, yo voy a sostener la posición que enuncié desde mi primera intervención.

Gracias y discúlpeme lo largo de la intervención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Muchas gracias señores ministro presidente.

En realidad, siguiendo la línea del ministro Aguirre Anguiano, yo iba a decir que accidentalmente el Legislador de Colima utilizó un lenguaje de derecho del trabajo, pero ya nos sacó de dudas el ministro Franco al leer precisamente las discusiones dentro del mismo Congreso del Estado de Colima para aprobar esta Ley; sin

embargo, yo sigo sosteniendo mi opinión, estoy de acuerdo con el proyecto.

Yo creo que en este sentido va a ser muy relevante una sentencia con un importante sentido interpretativo teleológico; entonces, yo creo y estoy convencida del sentido del proyecto y así votaré. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: El problema después de este debate, radica para mí, básicamente en determinar si al usar la expresión contrato de trabajo, esto ya se transformó sustancial y esencialmente en materia laboral, pues aquí aprovecho la propia exposición de la ministra Luna Ramos, ella aun está de acuerdo con el proyecto si se hace una interpretación conforme, y la interpretación conforme, pienso que es en este caso difícil de establecer, pero la interpretación conforme, es, que si se hubiera tenido la intención, pero no se hubieran usado las expresiones, esto estaría bien, pues esto lo dijo sin refutarlo directamente el ministro Aguirre Anguiano, pues aquí la intención clarísima, la lectura de la exposición de motivos, está señalando que lo que ella dice: queda prohibida la entrada de menores, pues se refiere no sólo a los que van a consumir bebidas alcohólicas sino a los que van a vender las bebidas alcohólicas, pues esto, creo que fortalece el proyecto, porque precisamente, aquí, se está determinando por la intencionalidad del Legislador de Colima que lo que se buscó fue ejercer las atribuciones expresas que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, independientemente de los términos que se hayan utilizado, que los términos, lo dijo el ministro Aguirre Anguiano no fueron muy felices, pues eso no puede desvirtuar una clarísima intención que aparece en la solicitud que hizo el Municipio, y luego, que por cierto viene en el proyecto todo

esto, ahí se podían haber leído, y también en la exposición de motivos de esta Ley; en consecuencia, si esta Ley fue ejerciendo facultades expresas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues resulta ajeno lo que diga el 123 constitucional, por qué, porque no es materia laboral lo que se está estableciendo, sino es combate al alcoholismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, en primer lugar quiero agradecer mucho a todos los señores ministros, sus comentarios sobre este proyecto que estoy sometiendo a su elevada consideración, los comentarios lo enriquecen, los comentarios pueden, si así se determinara por este Pleno, demostrarnos que no es atinado, hasta este momento, para su servidor eso me ha quedado demostrado; en segundo lugar, quiero referirme concretamente a las propuestas, a las sugerencias que me ha hecho la señora ministra Sánchez Cordero, que acojo, y que desde luego, se incorporaran al proyecto de merecer la aprobación de este Pleno, me refiero a la sugerencia de abundar y matizar algunos aspectos, a la sugerencia de reforzar la argumentación, y de destacar las finalidades de las normas de que se trata, esas son las tres que yo registré. Así mismo, al señor ministro Silva Meza, en cuanto le agradezco sus palabras y recojo su sugerencia, de hacer explícito el método de interpretación constitucional, por supuesto que sí; los comentarios adversos que se han hecho al proyecto, respeto el punto de vista de quienes los han externado, más no, desde luego no los comparto, al señor ministro Aguirre Anguiano, que fue muy certero desde mi punto de vista, al señalar que la intención de la Ley que se impugna es prevenir el alcoholismo, no señalar reglas que puedan llegar a restringir el trabajo de menores, lo voy a hacer explícito también en un momento dado, de ser necesario en el proyecto; al señor

ministro Franco, sus comentarios se los agradezco mucho, no los comparto, lo mismo que de la señora ministra Luna Ramos, en donde, lo digo con el mayor respecto, todo lo que ella leyó está transcrito en el proyecto, desde luego ella lo leyó en sentido opuesto para criticar al proyecto y yo los plasmo en el proyecto para sustentarlo, para reforzarlo, y me llamó mucho la atención lo que dijo respecto a que los menores se les prohíba la entrada a consumir a esos centros, pero a trabajar, entonces debo entender que sí pueden entrar, a trabajar. Bueno, de cualquier manera, esto dicho, no tiene mayor importancia, si es a todo, pues es a todo. Pues muchas gracias a los comentarios del señor ministro Azuela, desde luego muchas gracias por sus comentarios, es prioritario, en el proyecto trato de demostrarlo, que es prioritario el interés de la infancia; todo lo que se haga para combatir el alcoholismo, es positivo, y si se está haciendo para combatir el alcoholismo en menores de edad, respecto de menores de edad, esto lo hace todavía, le da una mayor fuerza. El Congreso de la Unión, efectivamente es el facultado para expedir leyes en materia de relaciones laborales, eso está claro, pero también las Legislaturas locales tienen facultad de expedir leyes para combatir el alcoholismo, y los propios Estados están facultados por el 4º constitucional y la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, están autorizados para instrumentar mecanismos en defensa de los derechos de los niños. Aquí esta Ley que se impugna a través de la acción de inconstitucionalidad, pues se ubica en este contexto, esta es una Ley producida por una Legislatura estatal, precisamente, precisamente en defensa de los derechos de los niños, para instrumentar una serie de medidas que los ubiquen dentro de la moralidad, las buenas costumbres, y que no alteren en modo alguno su desarrollo. De tal forma que para mí no hay duda, que no solo la intención, como decía el señor ministro Aguirre, sino que esta Ley se enmarca en las medidas que pueden dictar las Legislaturas locales para combatir el alcoholismo, y más

todavía, para combatirlo en beneficio de los menores de edad, en beneficio de los niños. Hay un principio o hay dos principios fundamentales que trato de destacar en el proyecto, el principio del interés superior de la infancia en primer lugar, y el principio del derecho de prioridad para todo lo que tenga que ver con los niños. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, nada más para fijar un poco mi postura, porque parece ser que no fue del todo bien entendida, quisiera mencionar, para en todo caso, saber cómo votaría. Que los artículos tal como están, como ya se manifestó con anterioridad, desde mi punto de vista, aunque devengan de una ley de carácter administrativo, como es la prevención al alcoholismo, sí están estableciendo previsiones de carácter laboral, y no me queda la menor duda, porque basta leerlas para que se advierta que expresamente, así se menciona, pero en todo caso, no desconozco la finalidad de la ley que se emite, nunca dije que hubiera faltado al proyecto, lo que yo leí de la exposición de motivos, por supuesto que está transcrito, y lo leí con mucha atención, simplemente, lo leí porque entiendo que esa es la finalidad de la Ley, el evitar que los menores puedan tener acceso a este tipo de vicios. Entonces, la finalidad, insisto, se me hace excelente, se me hace loable, pero yo creo que no, porque como en palabras del señor ministro Valls, dice: no porque se les ubique dentro de la moralidad y las buenas costumbres a los menores, este Tribunal Pleno debe permitir una violación expresa a un artículo constitucional respecto de la competencia que le otorga de manera específica al Congreso de la Unión, para legislar en materia laboral. Entonces, si los artículos quedan tal como están, y la mayoría de este Pleno decidiera que son constitucionales, yo simplemente formularía mi voto particular, y votaría en contra del proyecto.

Ahora, el ministro Azuela retomó alguna parte de la que yo expuse, que es precisamente, por eso traía a colación la finalidad de la ley, si la finalidad es que los menores de edad se alejen de estas posibilidades de vicio y que así se externa de manera expresa en la exposición de motivos, yo les decía que no hay peligro de una interpretación conforme, porque eso es lo que quiso hacer el Legislador quizás en una técnica jurídica deficiente, externó palabras pues que de alguna manera involucran el artículo en un contexto constitucional diferente al que le correspondía por materia de la ley y al que le correspondía por materia de competencia constitucional; entonces, yo les decía que si se aceptara una interpretación conforme en la que se eliminara toda sombra de duda de que los artículos podrían tener un viso laboral, a mí me queda clarísimo que el hecho de evitar que los menores tengan acceso a este tipo de bebidas, pues es lo mejor que se puede hacer en bienestar de ellos y de la sociedad, a mí eso no me queda la menor duda, lo único es que reconocer que es constitucional una ley que prohíbe una contratación laboral por un Congreso local pues es atentar contra la Constitución y una disposición expresa de ella, pero si se interpreta de manera conforme los artículos correspondientes, y se elimina de su texto toda cuestión que lo relacione con la contratación laboral; entonces, cualquier prohibición, incluyendo el problema de la edad queda totalmente superado, porque aquí ya no es problema laboral, simplemente es problema de no acceso a bebidas alcohólicas, entonces ya no tendríamos ni el problema planteado por el señor ministro Franco, respecto a los dieciséis años, aquí el Legislador determinó que a los menores de dieciocho años no se les dé acceso a este tipo de bebidas y aquí quedaría perfectamente congruente con la naturaleza jurídica de la ley, pero si se elimina todo viso de naturaleza laboral, simplemente entender que lo que se pretende es no acceso de menores a estas bebidas, si es así yo votaría con la

interpretación conforme si queda como está yo votaría en contra, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muy brevemente y ofreciendo una disculpa por volver a hacer uso de la palabra. Dije que el proyecto arriba a la conclusión que se señala, después de hacer un ejercicio de ponderación de los valores constitucionales en juego, ¿Qué es más importante en este caso concreto? La libertad de trabajo, como tal con toda la restricción que pudiera parecer o la protección de los derechos de los niños? Para mí, es indiscutible que lo más importante es la protección de los derechos de los menores, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Muy brevemente, pues pienso que el proyecto le da satisfacción a la ministra con todas las adiciones que se van a hacer, porque precisamente se está interpretando conforme a la Constitución que no obstante que haya utilizado la expresión: “contrato de trabajo” su intención es exclusivamente combatir el alcoholismo, no veo de qué otra manera podríamos hacer la interpretación conforme y entonces ya tiene el carácter de ley administrativa que regula exclusivamente lo relacionado con alcoholismo y que respeta íntegramente el texto constitucional, porque el problema radica en la interpretación previa a la aplicación de la Constitución, dice categóricamente la señora ministra Luna Ramos: no se puede incurrir en violación directa y expresa de la Constitución, pues precisamente lo que hace el proyecto es decir: “es que aquí se está legislando sólo sobre el alcoholismo” y podría añadirse y creo que lo ha aceptado el ministro Valls en la intervención del ministro Aguirre Anguiano, hay que ver

cuál es la intención de esta Ley y que se usaron impropriamente esos conceptos de carácter laboral pero es una interpretación meramente administrativa; entonces, pienso que pues ya el proyecto un poco le dá la razón el proyecto ya con las adiciones que ofreció hacer el ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo creo que el problema que se está debatiendo es muy importante y es una relación de medio a fin.

Y la pregunta es si cualquier medio se vale para lograr un fin loable. Pues en lugar de esto podría haber dicho la Ley, se prohíbe a los menores de edad transitar por determinados rumbos después de las ocho de la noche, porque en estos rumbos había cantinas, porque en estos rumbos había centros de vicio, pero yo creo que el fin no justifica los medios, yo creo que tampoco estoy de acuerdo en que quepa aquí al interpretación conforme porque la interpretación conforme, según entendí, sería suprimir dos términos, y eso ya es declarar inconstitucional una porción normativa; entonces, por ese motivo, cada día me reafirmo más en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permiten los señores ministros, justificaré el sentido de mi voto. Creo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, ha hecho serios esfuerzos en el sentido de que los preceptos de la Constitución se deben interpretar de manera funcional, debemos buscar que cada una de las normas constitucionales cumpla su fin, tratando de preferencia que se complementen y no que se excluyan. Yo no veo una colisión de valores entre libertad de trabajo, como se ha dicho, y combate al alcoholismo; más bien lo que advierto es una colisión de atribuciones entre potestades exclusivas de la Federación, para emitir leyes sobre el trabajo y potestades de los

Estados para emitir leyes que tiendan a combatir el alcoholismo. Estamos frente a un problema competencial, tal como se ha planteado desde el principio, de invasión de esferas, se dice que la Legislatura del Estado de Colima, ha ejercido atribuciones que son exclusivas del Congreso de la Unión. Yo sumaré mi voto al proyecto, creo que la potestad federal para emitir leyes en materia de trabajo, no es de tal magnitud o en tal sentido invulnerable, que bien puede ser tocada en aspectos menores de tamaño, como es el caso. Cuando la Legislatura ejerce una atribución de legislar para combatir el alcoholismo, y esto, hemos empleado aquí mucho el término de “razonabilidad”, hasta dónde es posible tolerar que una Legislatura estatal emita normas que rozan o interfieren con la Ley Federal del Trabajo, cuando busca combatir el alcoholismo, hay que tomar en cuenta sí la preponderancia de valores, por un lado, la libertad de trabajo que hemos dicho, no es absoluta, admite limitación, admite estancos, restricciones, pero solamente pueden provenir del Congreso Federal, es lo que aquí se ha dicho, y es la defensa del señor procurador de la República; pero por otro lado, el combate al alcoholismo, la protección a menores de edad y el derecho a la salud, tienen un peso específico de mayor relevancia. No creo posible la interpretación conforme que plantea la señora ministra Luna Ramos, frente a una norma como ella nos la relata, que prohíbe la entrada, el acceso de menores a lugares donde se expenden bebidas embriagantes, el argumento puede ser exactamente el mismo, al prohibir la entrada se está dando una regulación en materia laboral, porque al impedirles entrar no pueden ser contratados los menores, el resultado es el mismo; sin embargo, ella admite esta posibilidad porque está desprovista totalmente de toda referencia contractual, es decir, es el vocabulario empleado por el Legislador de Colima, lo que preocupa en este caso, y motiva la amplia discusión a que ha dado lugar este debate. No se puede pensar en excluir, más que la palabra “laboral”, que no tiene ningún sentido excluirla porque quedaría contratar o subemplear, si se

quitara la expresión “contratar laboralmente” o “subemplear los servicios personales de menores de dieciocho años” ya no tendría sentido el resto de la norma, pero no cabe duda que hay una finalidad específica, la Ley se llama para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Colima, y vean ustedes señores ministros, en el artículo 23, fracción VIII, se prohíbe contratar a menores de dieciocho años con el fin de realizar actividades de promoción, difusión y publicidad para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

Si nos hubieran aducido violación a otra potestad exclusiva del Congreso, como es la de legislar en materia de radio, televisión y cinematografía, también tendríamos que decir: Esto es potestad exclusiva del Congreso de la Unión y que los menores hagan comerciales sobre bebidas alcohólicas mientras la autoridad federal no lo prohíba.

Es claro el artículo 117 constitucional al expresar una facultad concurrente, Congreso de la Unión y Legislaturas estatales, con la finalidad de combatir el alcoholismo y el enjuiciamiento de la constitucionalidad de leyes que combaten el alcoholismo, lo hemos juzgado solamente en función de la racionalidad de sus disposiciones, para mí es una prohibición racional la que contiene esta Ley y en consecuencia votaré en favor del proyecto.

Si estiman suficientemente discutido el asunto, instruyo al señor secretario para que tome votación nominal.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo estoy a favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En contra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con la sugerencia de que estos argumentos que ha dado el señor presidente pudieran incluirse, estoy completamente en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Desde luego que sí, acepto la sugerencia del señor ministro Azuela y mi voto es a favor de mi proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: A favor del proyecto, con los ajustes que ha ofrecido el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Voto a favor del proyecto como ya lo había anunciado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de seis votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR ESTA MAYORÍA DE VOTOS SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSULTA.

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente nada más para anunciar voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: También para suplicarle al ponente que una vez que esté el engrose nos lo sirva turnar para poder formular voto particular.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con todo gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Para el mismo efecto también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome razón de tres votos particulares señor secretario y ninguno concurrente hasta ahora.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: El caso es que yo me sumaría al voto de uno de los ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Que pueden ser concurrentes los votos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, es lo que estábamos comentando con el señor ministro Fernando Franco, que si gusta el señor ministro Gudiño, haremos un voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Me uno al voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, ¡Ah!, perdón, dije concurrente, debe ser de minoría, tome nota señor secretario. Pues estando muy próxima la hora de nuestro receso, lo decreto ahora anticipadamente.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:50 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Dé cuenta con el siguiente asunto, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 17/2005. PROMOVIDA POR EL
PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA EN CONTRA DEL CONGRESO
Y DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE
CHIHUAHUA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN
IV, SEGUNDO PÁRRAFO DEL CÓDIGO
MUNICIPAL DE LA MENCIONADA
ENTIDAD, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO
OFICIAL ESTATAL EL 8 DE JUNIO DE 2005.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza, y en ella se propone:

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

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 61, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, EXPEDIDO POR EL CONGRESO DE ESA ENTIDAD Y PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL OCHO DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, ASÍ COMO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

NOTIFÍQUESE; "...".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros, la presente acción de inconstitucionalidad de la que acaba de dar cuenta el señor secretario, la promueve el Procurador General de la República, y en

ella solicita la invalidez del segundo párrafo, de la fracción IV, del artículo 61, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicada el ocho de junio de dos mil cinco, en el Periódico Oficial de la entidad; esto por considerarlo violatorio de los artículos 5º, primer párrafo; 14, segundo párrafo; 115, fracción VIII, segundo párrafo; 123, Apartado B, fracción IX, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este precepto cuestionado establece los requisitos que deben cumplirse para ser funcionario municipal, entre ellos, el de que, quien esté interesado en serlo no deberá tener un nexo de parentesco en los grados que el propio precepto señala y, asimismo, prevé una excepción a ese requisito, consistente en que si una persona que tenga ese nexo de parentesco con un miembro del nuevo Ayuntamiento y que con anterioridad a la toma de posición del Ayuntamiento entrante ya ocupaba un cargo en la administración municipal, pero tiene menos de un año en el mismo no podrá seguir desempeñándolo.

La ponencia, como se ha dicho, propone declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad, declarar la invalidez del párrafo segundo, de la fracción IV, del artículo 61 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua; esta determinación se sustenta básicamente a partir de que se estima que la norma combatida atenta contra la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º, y de una de las Bases que prevé el artículo 123, Apartado B, ambos de la Constitución Federal, porque si bien es relevante que dentro de la función pública se evite el nepotismo, ello no justifica que quien ya ocupaba un cargo por el hecho de que posteriormente un munícipe electo tenga una relación de parentesco con aquél, ocasione que ya no pueda seguir en la función municipal, máxime si se considera que si en un momento determinado una persona fue nombrada para desempeñar un

empleo en el Municipio, ello presupone que cumplía con todos los requisitos necesarios para ocuparlo, entre ellos, el de no ser pariente o cónyuge de alguno de los integrantes del Ayuntamiento en funciones; de ahí que, si con motivo de una elección posterior, una persona con quien el empleado municipal tiene algún vínculo de parentesco o afinidad es electo popularmente como integrante de un Ayuntamiento, no puede traer consigo que deba removérsele del cargo a quien con anterioridad ya prestaba la función, puesto que por mandato constitucional sólo se podrá privar de su trabajo a un individuo por resolución judicial en caso de afectación a derechos de terceros, cuando se afecte a la sociedad y por causa justificada, y en el caso, en la ponencia, se considera que no se actualizan tales cuestiones.

Ésas son señores ministros, señoras ministras, en síntesis las consideraciones que sustentan este proyecto que me permito someter a su consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por orden de la discusión en primer lugar pongo a consideración del Pleno, los aportados del proyecto del señor ministro ponente que se refieren a competencia de este Honorable Pleno, oportunidad de la acción, legitimación del promovente y causas de improcedencia.

Si en estos apartados no hay ninguna intervención de los señores ministros los considero superados y ahora está a discusión el fondo del asunto.

Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: La realidad es que está muy bien hecho yo no tengo ningún comentario en relación a este asunto, yo estoy de acuerdo con la consulta, me parece un proyecto muy sustentado.

No tengo más que decir.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En este asunto se planteó un problema que para mí, tiene que ver con la estabilidad en el empleo y se ha reiterado que la libertad de trabajo y concretamente en cuanto toca a la estabilidad en el empleo, tiene que proyectarse de manera diferente con los trabajadores de base y con los trabajadores de confianza, el trabajador de base tiene dentro de sus derechos el tener estabilidad en el empleo e incluso esto normalmente por lo que toca a los trabajadores al servicio del Estado y aquí estamos en presencia de trabajadores de un Ayuntamiento.

A los seis meses si una persona es ratificada en el cargo adquiere la seguridad en su trabajo, o sea que incluso respecto de los propios trabajadores de base, cuando son nombrados interinamente sólo hasta los seis meses pueden adquirir esa estabilidad en el cargo.

Pero los trabajadores de confianza, ya aquí hay muchas tesis que ha sustentado la Suprema Corte no tienen la estabilidad en el puesto, y me parece y lo planteo pues como una inquietud que en este caso los funcionarios municipales del Estado de Chihuahua son empleados de confianza y por lo mismo no tienen estabilidad en el empleo, por lo que este precepto aparentemente pues no es inconstitucional porque se está refiriendo a funcionarios de confianza.

Leo el precepto correspondiente, dice el artículo 193 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua: La destitución o

remoción de los empleados públicos que no se consideren como funcionarios o empleados de confianza sólo podrá hacerse por las causas y de acuerdo con los procedimientos que establezca la ley con el propósito de garantizar los legítimos derechos de los servidores del Estado y de los Municipios. Y en el caso se está en presencia de funcionarios municipales; o sea que los funcionarios municipales tienen la calidad de trabajadores de confianza.

Por ello pues me parece que este tema sería importante considerarlo a fin de llegar a las conclusiones pertinentes el artículo 61 cuya inconstitucionalidad se está presentando, dice: Para ser funcionario municipal, entonces son disposiciones referidas a los funcionarios municipales y los funcionarios municipales, reitero, conforme a la Constitución Política del Estado de Chihuahua son funcionarios de confianza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Perdón señor presidente no he pedido todavía la palabra, discúlpeme, sí voy hacer uso de ella pero todavía estoy...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más de los señores ministros.

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente, yo nada más para adherirme al señor ministro Azuela, efectivamente de la lectura, tanto de la Constitución como de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chihuahua, se advierte que los Municipios ¿cuáles son los funcionarios que integran los Municipios?, por principio de cuentas pues el presidente municipal,

el síndico y los regidores del Ayuntamiento; ellos son elegidos a través del voto público, son funcionarios de elección popular, pero ya los que integran en sí la estructura administrativa del Municipio, sí la propia Constitución en el artículo que leyó el señor ministro Azuela, efectivamente establece la diferenciación entre empleados, primero funcionarios y empleados de confianza y empleados de base; entonces, evidentemente, si está estableciéndose esta distinción, a qué se refiere el artículo 61 que ahora se viene impugnando. El artículo 61 lo que nos dice es, en su fracción IV, que, para ser funcionario municipal se requiere, fracción IV: “No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín en línea recta, sin limitación de grado o colateral por consanguinidad, dentro del cuarto grado o por afinidad dentro del segundo, del presidente municipal, del presidente seccional, de los regidores o del síndico.” Y dice: “Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior a quien tenga una antigüedad mínima de un año en su puesto o función al momento de la toma de posesión de los integrantes del Ayuntamiento o de las Juntas municipales, según sea el caso.”

¿Qué quiere esto decir?, bueno, que la restricción que se está estableciendo para poder ser funcionario del Ayuntamiento, en la fracción IV, por el parentesco que se pueda tener con el presidente, con los regidores o con el síndico, está estableciendo una excepción respecto de ese parentesco, diciendo que aquél que ya hubiera estado un año antes de que llegara este nuevo Ayuntamiento, puede continuar en el puesto; esto, de alguna forma está estableciendo que sí es factible que ellos continúen cuando lo que se pretende es evitar que exista la idea de que la familia está de alguna manera metida en esto, mejor conocida como “nepotismo”.

Entonces, sí de alguna forma no se está estableciendo la diferenciación entre el tipo de puesto que tendría; y cuando se

refiere a funcionarios, yo estuve buscando en la Constitución si había alguna especificación de lo que debía entenderse por “funcionario”; no, la diferenciación que hacen es simplemente esa, funcionarios o empleados de confianza y la diferencia con los de base. Y leyendo la Constitución, de lo que se advierte quiénes son realmente los funcionarios, son aquellos que se dedican a las funciones de administración del Ayuntamiento, que son pues todas las direcciones que en un momento dado llevan a cabo la función administrativa de los Municipios.

Entonces yo sí coincido plenamente con el ministro Azuela en el sentido de que no se está estableciendo esta diferenciación, no se está estableciendo esta diferenciación y, por tanto, si son funcionarios o empleados de confianza pues no tienen estabilidad en el empleo, el 123 constitucional lo dice de manera expresa. Entonces no se puede establecer que aunque tengan esa antigüedad pudieran no tener la posibilidad de dejar el cargo.

Si se tratara de empleados de base, entonces sí habría que seguir el procedimiento que se está estableciendo en la Ley de Responsabilidades para, en un momento dado, poder prescindir de ellos. Ahora, si se trata de los otros, claro, puede establecerse también un procedimiento de responsabilidades para prescindir de su función, pero no hay estabilidad en el empleo porque se trata de funcionarios de confianza.

Entonces, por esa razón yo sí me manifiesto en el mismo sentido del señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Gracias señor presidente, señoras y señores ministros.

Yo en realidad venía de acuerdo con el sentido del proyecto, y viéndole el ángulo que han señalado los ministros Azuela y Luna Ramos, pero ahora sí como en otros asuntos, al revés; es decir, si son de confianza no requieren de ninguna disposición para ser separados. A mí me parece que el precepto es ambiguo, en el mejor de los casos, y podría dar lugar a interpretaciones de que cualquier servidor público del Ayuntamiento que estuviera en esta hipótesis, puede ser separado.

Pero más allá de esto, es decir, si fuera la interpretación y se dejara claro esto que han mencionado los ministros Azuela y Luna Ramos, yo no tendría inconveniente; pero más allá de eso, yo tengo un par de comentarios, porque en lo que sí discrepo es en los razonamientos del proyecto.

Yo he señalado que el artículo 5° no tiene los alcances que se le han dado en algunos asuntos precedentes, en relación a los servidores públicos, precisamente por lo que acaban de comentar los ministros, que ellos tienen una regulación especial.

Por supuesto, no quiere decir esto que yo no considere que hay algunos principios que deben ser aplicados; pero ésta sería una primera cuestión que he planteado y en la que discrepo con el razonamiento del proyecto.

Y la segunda, que me preocupa mucho, es que se afirma categóricamente, a fojas cuarenta y dos y en algunas otras, que la reglamentación de los Estados en esta materia, tiene que hacerse conforme al Apartado B del artículo 123 constitucional.

Si lo vemos, tanto el artículo 115, como el 116, no especifican, hablan de que lo harán conforme a las bases del artículo 123.

Yo no coincido con la argumentación de que debe interpretarse, que debe ser conforme al 123 B, necesariamente; es evidente que el 123 B, es el que tiene mayor analogía a lo que se presenta en el ámbito burocrático de Estados y Municipios.

Pero precisamente el Constituyente dejó abierta, sin señalar si era el Apartado A o el B, por una realidad; recordemos que el Apartado B del artículo 123 constitucional, se adiciona a la Constitución hasta mil novecientos sesenta; y durante todo el tiempo que corrió de la expedición de la Constitución de diecisiete a esa fecha, no hubo una regulación específica para este tipo de trabajadores estatales y municipales.

El Estatuto de treinta y ocho y el Estatuto de cuarenta y uno, regían las relaciones federales; pero no la de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios.

Y lo que fue sucediendo es que, los Estados fueron reglamentando este tipo de relaciones de manera diferenciada; y algunos optaron por adherirse a bases constitucionales del "A", y otros a bases constitucionales de lo que después sería el "B", o a principios regulados por el B; y ésta fue una realidad que enfrentó el Constituyente en su momento.

De hecho, un problema serio fue el de la seguridad social, ya existían las instituciones y algunos firmaron convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, que se rige por el Apartado A; y otros con las instituciones que después serían consideradas en el Apartado B.

Y esto está –no es nada más una especulación–, está recogido expresamente en los dictámenes de las discusiones de la reforma, en mil novecientos ochenta y tres, que es cuando se introdujo en el

artículo 115, esta previsión de que los Estados podían legislar en materia de trabajo; se dijo textualmente: “finalmente, las Comisiones han encontrado que la redacción de la fracción IX, de la iniciativa, en su momento del artículo 115, que se refería a ambos ámbitos, tanto el estatal como el municipal, al facultar a las Legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y servidores y los Estatutos para regular las relaciones laborales entre los Municipios y sus servidores, superan antiguos vicios derivados de que sin apoyo literal en los Apartados A y B, del artículo 123 de la Constitución, los Estados han legislado, no siempre bien, para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los Municipios con sus servidores; además, otorgar esta facultad a las Legislaturas locales, no es violatorio de la fracción X, del artículo 73 de la Constitución General de la República, pues ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionadamente, sino como un orden jurídico total; de manera que, desechando la posibilidad de agregarle un Apartado más al artículo 123 del texto fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los Estados y Municipios a ninguno de los dos Apartados actuales, siempre es mejor, frente a la ausencia o laguna de la Ley, el establecimiento de la norma que resuelva ese problema jurídico”.

Luego entonces, el Constituyente conscientemente, les dejó en libertad a los Estados para legislar en esta materia, conforme al 123, utilizando los principios en él establecido bajo los Apartados A y B.

Por eso yo no puedo estar de acuerdo con esta aseveración que se hace tajante, de que necesariamente debe ser conforme al 123-B.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No veo que sea confuso el artículo, al contrario, pienso que es muy claro.

Para ser funcionario municipal se requiere, qué significa, pues que si no se reúnen esos requisitos no se puede ser funcionario municipal. Tener por lo menos 21 años, una persona de veinte años no puede ser funcionario municipal. Ser mexicano y del estado seglar, un ministro de culto no puede ser funcionario municipal; tener buena conducta y la capacidad suficiente para el desempeño del cargo, pues eso lo dejo a la imaginación de cada quien, y pienso que es también muy claro; no ser cónyuge; o sea, la esposa o el esposo del presidente municipal, no puede ser funcionario; pariente consanguíneo afín en línea recta, sin limitación de grado, abuelo, padres, bisabuelos, tatarabuelos, hijos, nietos, etcétera, o colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, hasta primos hermanos, o por afinidad hasta el segundo, pues los cuñados, esos no pueden ser; y luego dice: “se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior”; es decir, que sí pueden ser aunque reúnan esas características; a quien tenga una antigüedad mínima de un año en su puesto o función; o sea, si la esposa del que llega de presidente municipal ya lleva más de un año, sí puede ser, y así sucesivamente.

Entonces, qué está diciendo, si entraste en forma tal, que al tomar posesión de su cargo los integrantes del Ayuntamiento de las Juntas Municipales, tú estás desempeñando el cargo, te tienes que ir, porque ya no puedes ser, ya no puedes ser.

Entonces, está de algún modo admitiendo que se destituya de su cargo, que abandone su cargo la persona que no reúna ese requisito. Entonces, a quienes tengan un año o más no pueden, es decir, ya se quedarían, pero se puede cuando tengan menos.

Entonces, pues yo pienso que hay posibilidad de removerlos porque son funcionarios, y entonces el 123, pues establece claramente el régimen en el Apartado "B" de los trabajadores de base, y finalmente hay una fracción que dice, pues en cada lugar se dice quiénes son trabajadores de confianza.

En fin, simplemente para señalar que pienso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permiten antes de continuar con el turno de quienes han solicitado la palabra, me interesa mucho hacer una exégesis de esta norma para su comprensión, ojalá lleguemos a un acuerdo en esto, porque es importante para juzgar la constitucionalidad.

El Legislador local es muy claro que habla de funcionarios, en el 193 se equipara a funcionarios con empleados de confianza; y qué dice la norma: "Para ser funcionario se requiere no ser pariente consanguíneo hasta el cuarto grado, del presidente o de los síndicos. Ningún presidente que tome posesión del encargo, podrá nombrar como nombramiento nuevo a quien adolezca de esta situación, a sus parientes".

Esto está bien y nadie lo objeta, es una cuestión de salud administrativa en el desempeño de los cargos; sin embargo, creo que con prudencia el Legislador reconoce una situación. Los parientes del nuevo presidente municipal, que ya llevaban un año, podrán quedarse, no quiere decir que indefectiblemente vayan a quedarse, podrán quedarse, y los que tengan menos de un año, se tendrán que ir.

El argumento del señor ministro Azuela, tengamos en cuenta que son de confianza los que tienen menos de un año, y no se afecta su estabilidad; es delicado, porque una cosa es el derecho a removerlos por el patrón y otra cosa es una disposición de ley

secundaria que de manera imperativa da de baja a todos, si dijera por ejemplo, los empleados de confianza cuyo nombre empiece con la letra "G" para que vean que me refiero a mí, causarían baja, bueno pues son de confianza y no afecta la estabilidad, sí, pero nunca ha sido éste el procedimiento para declarar la baja de un empleado y en todo caso el vicio de inconstitucionalidad no llega a todo el párrafo segundo, sino solamente a quienes tengan una antigüedad menor de un año y los que tengan un año o más, tampoco imperativamente se van a quedar, se les dispensa el requisito de no ser parientes pero obviamente el nuevo equipo que llegue podrá hacer las sustituciones, así es como yo entiendo el precepto, ahora le concedo la palabra al señor ministro Valls que la solicitó.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente. Bueno el hecho de que sean trabajadores de confianza, no significa que sin que den lugar a su despido se puedan ir nada más porque llega un pariente al cargo de que se trata, a un cargo municipal, como integrante del cabildo municipal, creo que la estabilidad o la inestabilidad también depende de que el trabajador aquel dé una causa por la cual lo despidan, no por el hecho de ser pariente y tener menos de un año, a mí me parece que el proyecto que somete a nuestra consideración el señor ministro Silva Meza, es correcto, el hecho de que se tenga un nexo de parentesco con cualquiera de los servidores electos integrantes del Ayuntamiento constitucional y que se tenga menos de un año en el empleo que éste fuere, por ese hecho no puedan seguir desempeñándolo, desde luego a mí, esto se me hace que atenta contra el 115, fracción VIII, del párrafo segundo, para establecer requisitos de la concesión, lo que se pretende es evitar el nepotismo se dice en los razonamientos de esta disposición, bueno, evitar el nepotismo, es decir que se favorezca a parientes, esos funcionarios que ya ocupaban un cargo antes de que llegara el pariente se me hace

verdaderamente inconstitucional que por ese hecho se tengan que ir, consecuentemente para mí, el desarrollo que hace la consulta es adecuado y mi voto será a favor de la misma.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Estoy complicado en la interpretación de este artículo, entiendo su intención y la intención es clara, pero sin embargo, el texto está muy peculiar, les voy a decir porqué; para ser funcionario municipal se requiere: no ser cónyuge, pariente, etcétera, etcétera ¿quién contamina a quién? Los que ya trabajan en el Municipio, respecto al que va a llegar, pero luego viene el párrafo distorsionante, lo cual me parece bien, ya tienen un derecho preestablecido, no puede quitárseles así como así por ministerio de ley y el contaminado resulta el que quiere tomar posesión de la función, si dentro de los integrantes del Ayuntamiento o de las Juntas municipales, se encuentran estos parientes y sobre todo el presidente municipal, el presidente seccional de los regidores o del síndico, hasta ahí para mí resultaría muy claro el artículo, no se puede ser funcionario municipal si previamente en el municipio trabajan estos parientes ¿por qué? Porque es un síntoma de nepotismo, quién es el sobrino, quien sería el sobrino en este caso, el funcionario entrante, bueno, esto es a lo que nos conduce la lectura aquí, pero luego viene el párrafo distorsionante. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, ya los actuales funcionarios, no contaminan al que quiere entrar, si al momento de la toma de posición de los integrantes del Ayuntamiento, las juntas municipales; o las juntas municipales, según haya sido el caso. El que quiera entrar tenga una antigüedad mínima de un año, este párrafo es el distorsionante, porque si se lee cómo ustedes lo están leyendo, como todos ustedes lo están leyendo, resulta, que el que contamina es el que llega, y barre con

los derechos preexistentes de los que ya estaban ahí, y eso me cambia la visión, ¡perdón! Don Juan, acerca de la bondad del proyecto.

Quiero seguirlos escuchando. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por eso decía yo, que es importantísimo la intelección de la norma. En las palabras de don Sergio Aguirre Anguiano, quién contamina a quién; el referente es, presidente municipal, presidente seccional, regidores o síndicos; o sea, los cargos de elección popular, esos tiene que llegar, aunque haya parientes en el Ayuntamiento. El que contamina es siempre, presidente municipal, presidente seccional, regidores o síndicos.

Se elige a un nuevo presidente municipal, y resulta que dentro del Ayuntamiento hay familiares de él que ya están trabajando, si tienen una antigüedad de un año o más, podrán permanecer al servicio; y digo, podrán, porque no es exigencia de la norma, simplemente se exceptúa. Si deciden darlo de baja, en términos del 193, no hay problema, pero pueden conservarlo sin violar esta norma, qué pasa cuando los integrantes del nuevo Ayuntamiento tienen menos de un año; entonces, sí por disposición de la Ley, deben desocupar el cargo, y nos dice don Mariano Azuela; en esto, no hay lesión jurídica, porque no se trata de un empleo de base, sino necesariamente de confianza. Esto no aplica a toda la empleomanía del Ayuntamiento, sino solamente a funcionarios, que la Ley equipara para efectos de la baja al empleado de confianza, se dan de baja, pero mi argumento es, siempre los da de baja el patrón, y de aquí de hecho surge una obligación, para los nuevos integrantes del Ayuntamiento a decretar algunas bajas de parientes, que tengan por lo menos de un año trabajando.

Así vista la norma, no advierto yo vicio de inconstitucionalidad.

Le regreso a don Sergio Aguirre Anguiano, porque fue algo de lo que viene a continuación.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente, que gentil.

Entonces resulta que por no tener derecho a la estabilidad en el empleo, sin haber postulado a presidentes municipales, a parientes, a los parientes dentro de los grados que marca la Ley, sin haber votado probablemente por ellos, le “cayó el rayo flamígero a la ley, y lo dejó sin empleo”, y esto no viola sus derechos, porque no tenía derecho a la estabilidad en el empleo, perdón, yo creo, que se le puede quitar su trabajo por no tener derecho a la estabilidad en el empleo; pero, debe de ser indemnizado, porque es así cómo así. Yo sé que el problema de la indemnización no se está viendo, pero hay algún derecho violentado.

Yo no lo veo ya tan claro, como lo veía cuando llegué a esta sesión, y perdón, la lectura que ustedes dan, si es correcta, me lleva a pensar que es violatorio de la Constitución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor ministro presidente.

Yo comenté y lo subrayo, y creo que esta discusión lo ha puesto en evidencia, que el precepto, es ambiguo y es confuso. Y voy a decir. El primer párrafo, lo que está estableciendo es una salvaguarda conforme al artículo 113 constitucional, y las constituciones y leyes locales en este caso, ¿para qué?, para evitar abusos en la contratación; que no haya como bien lo dice la ministra Luna, y no

creo que haya mucho problema en usar el término, muchas leyes la usan, tengo aquí la de Zacatecas, la de Nuevo León y hablan de nepotismo; es decir, esa es la finalidad que tiene.

Ahora, aquí lo que se está tratando de evitar es la finalidad de la norma; es que cuando hay el relevo municipal no se presente esto; a mí me parece que el primer párrafo, la única forma de interpretarlo constitucionalmente es, que una vez que se integre el cabildo nuevo, no debe contratar por ningún motivo a cónyuges, parientes consanguíneos o afín; esa es la única forma de interpretar este párrafo.

Si vemos el siguiente, que es el del problema, dice: "Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, a quien tenga una antigüedad mínima de un año en su puesto o función"; quiere decir, que si está la esposa, la hija, permanece en el cargo; cuando la contrataron un año anterior; si fue 6 meses, 8 meses, 10 meses, ya no. Y dice: "Al momento de la toma de posesión de los integrantes del Ayuntamiento o de las juntas municipales, según sea el caso".

Yo dije, que venía en principio de acuerdo con el sentido del proyecto, porque sí me parece que esto resulta inconstitucional en cuanto impone una antigüedad que no tiene ninguna racionalidad, ninguna; en mi opinión, con todo respeto a quien opine diferente, ¿por qué va a ser esto?; en todo caso, quien haya sido contratado antes, tendría derecho, si fuese el caso, a permanecer; ¿por qué?, porque lo que se trata de evitar es que quien llegue cometa lo que puede constituir un acto de nepotismo en perjuicio de la función pública.

Entonces, me parece, yo no encuentro proporcionalidad, racionalidad y razonabilidad constitucionales, en que quien haya sido contratado un año antes pueda permanecer en el cargo. Y creo, insisto, que esto no tiene que ver con el trabajador de

confianza, porque estos pues son removidos libremente, como bien lo decía el ministro Azuela.

Yo creo que aquí, el punto es, ¿qué es lo que, –como se dijo en una discusión anterior– lo que se busca con la finalidad de esta norma? Y me parece, que lo que se está buscando es, que quien llega a un cargo público no aproveche el cargo para un beneficio indebido para parientes, etcétera, que se puedan beneficiar de esa situación. Si hay parientes que fueron contratados antes, –además, acuérdense que estamos hablando de funcionarios, los que llegan que son electos popularmente–; consecuentemente, si el electorado los designó –como bien decía el presidente de este Alto Tribunal– tienen la obligación de llegar a ejercer sus cargos, (punto); o sea, es obligación constitucional el ejercicio de los cargos electorales.

Entonces, en ese sentido, me parece que llevar al extremo de que un pariente que ya se encontraba contratado y trabajando, tenga que dejar su cargo, independientemente de la naturaleza de su contratación, sí puede considerarse inconstitucional.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No voy a insistir en que el precepto es claro, yo creo que la discusión que se ha dado revela claramente que no es claro, porque estamos tratando de traducir el contenido del precepto.

¿Cómo entiendo yo este precepto?, y que probablemente así se podría haber redactado. La situación de quienes tienen estas características, esposa, etcétera, se regirá conforme a los siguientes principios: Primero.- No podrán entrar personas con esas características a ser funcionarios del Ayuntamiento. Segundo.-

Quiénes tuvieran un año o más desempeñando el cargo con anterioridad a la toma de posesión de los funcionarios que llegan “podrán conservar el cargo. Tercero”, que son las mismas características. “Quiénes estén desempeñando el cargo y no tengan una antigüedad mínima de un año, tendrán que irse”. Esto es lo que está realmente a discusión, evidentemente no van a poder nombrar a personas con estas características, quienes lleguen; a las otras, como son de confianza, pueden correrlas, porque son de confianza y no tienen la estabilidad en el empleo. El problema radica y recuerdo, yo dije: yo quiero plantear el tema porque es interesante y puede ser que vote finalmente con el proyecto con todas estas aclaraciones, porque como que no suena razonable que quienes se encuentran con una antigüedad mínima de un año, los tengan que correr, y como que tendría que encontrarse la fórmula de establecer que aquí se da una situación peculiar que impide valorar al funcionario; como que automáticamente pues tú resultaste primo hermano y a lo mejor ni conoce al sujeto y te tienen que correr, bueno, entonces como que ahí ese problema de razonabilidad, yo también admito que como que es difícil, sobre todo a rajatabla. Es decir, tienes obligación de correr al que de pronto esté en esta situación; a lo mejor los que llegan no se pueden ni ver con el cuñado y el pobre cuñado perdió el trabajo, porque salió electo presidente municipal, entonces sí siento que ese problema de razonabilidad está pesando y pienso que por eso el ponente presentó su proyecto en esta forma, pero como que habría que darle ciertas bases y no romper con ese principio que viene de la Constitución, de que el empleado de confianza no tiene la estabilidad como característica. De modo tal, que yo sigo abierto a oír los razonamientos que expresen, porque sí siento que hay injusticia y que más aún, yo casi diría: por antecedentes, yo no soy muy partidario de que porque una persona es pariente de otra ya es un individuo indeseable que hay que correrlo o que no hay que darle trabajo, entonces desde ahí entran mis preocupaciones, pero

en cuanto a que el sistema es éste y que es empleado de confianza, pues en eso hay que leer la Constitución de Chihuahua y así lo establece.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señores ministros, auguro que aún nos falta un buen trecho en esta discusión. Han pedido la palabra el señor ministro Gudiño y la ministra Sánchez Cordero, pero están ya por dar las dos de la tarde y les propongo levantar la Sesión Pública en este momento, y continuar con la discusión de este asunto en la Sesión del próximo lunes, para la cual los convoco a la hora acostumbrada.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)