

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, promovida por el Procurador General de la República, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Sergio Salvador Aguirre Anguiano y de Minoría formulado por los Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2007
PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE
LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

ENCARGADO DEL ENGROSE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

SECRETARIOS: RAUL M. MEJIA GARZA Y

LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de febrero de dos mil doce.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el nueve de julio de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, publicada en el Diario Oficial de la entidad el ocho de junio de dos mil siete. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

“Artículo 72. Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI, IX, X, XII y XIII del artículo 68 de esta Ley, y que serán las siguientes:

[...]

V. Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad.

Serán considerados en esta Ley como trabajos en favor de la comunidad, los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo hasta en 100 jornadas, en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la Ley Laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine;

Artículo 73. Corresponde a la Secretaría de Salud y al juez calificador municipal, y a falta de éste, al presidente municipal, de acuerdo al ámbito de su competencia, la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones V, VII, VIII, XI y XIV del artículo 68 de esta Ley, que serán las siguientes:

[...]

V. A quien o quienes incumplan lo señalado en la fracción XIV del artículo 68, se le impondrá una multa de entre 20 hasta 300 veces el salario mínimo, en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad.”

SEGUNDO. El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 5º, 16, 21 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, el Procurador General de la República argumenta lo siguiente:

1. Las disposiciones impugnadas facultan a autoridades administrativas para imponer una sanción consistente en obligar a los infractores a la realización de trabajos en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Lo anterior contraviene el artículo 21 de la Ley Fundamental, que señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, máxime que la propia Constitución, en relación con su artículo 18, distingue entre la imposición de penas, que corresponde constitucionalmente a la autoridad judicial, y la ejecución, a través de la autoridad administrativa.

Igualmente transgrede el artículo 5º de la Carta Magna que establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Es decir, para que una persona sea obligada a prestar un servicio personal es necesario que, mediante un proceso, se emita una resolución dictada por autoridad judicial, donde califique, primero, al enjuiciado como responsable de una conducta ilícita y, segundo, establezca como pena la obligación de prestar un servicio a favor de la comunidad.

De acuerdo con los artículos 28 y 69 del Código Penal para el Estado de Yucatán, los trabajos a favor de la comunidad son considerados como una sanción o medida de seguridad, la cual puede ser impuesta como sustitución de penas o de manera autónoma por la comisión de actos ilícitos tipificados como delitos. De ahí que la prestación de servicios personales a la sociedad no puede ser impuesta para reprimir una falta administrativa, pues esa potestad está reservada a la rama judicial, lo cual se traduce en una garantía de seguridad a favor de los individuos, además de las de imparcialidad y seguridad jurídica que son consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional.

Los trabajos a favor de la comunidad establecidos el ordenamiento impugnado no cumplen con el principio de individualización de la pena, pues independientemente de la gravedad del hecho o los daños, siempre se aplicará la sanción de cien jornadas, sin que exista un rango entre mínimos y máximos.

2. El Congreso del Estado de Yucatán, al facultar a las autoridades administrativas a imponer una sanción que tiene el carácter de pena (que es competencia de la autoridad judicial) se extralimita en sus funciones, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Igualmente, ello violenta lo dispuesto por el artículo 133 del Máximo Ordenamiento del País, pues pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de diez de julio de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 155/2007 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de once de julio de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas, al rendir sus informes manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

Poder Legislativo del Estado de Yucatán, a través de la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado:

1. La ley en análisis no quebranta la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que para su aprobación se observaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, previstas en la Constitución del Estado de Yucatán y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, por lo cual fundó y motivó el Decreto que contiene los preceptos combatidos.

2. La facultad sancionadora en materia administrativa no se limita a la multa y al arresto.

Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán (Gobernador Constitucional):

La acción de inconstitucionalidad es improcedente en cuanto a quien suscribe este informe, pues la promulgación y publicación de la ley impugnada se realizó en cumplimiento a una obligación que debe realizar el Gobernador Constitucional.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SEPTIMO. El asunto se sometió a consideración del Tribunal Pleno y en sesión de cuatro de octubre de dos mil diez, se decidió el retorno del asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto correspondiente.

OCTAVO. En sesión de veintiuno de junio de dos mil once, el asunto se sometió nuevamente a consideración del Tribunal Pleno, el cual quedó en lista para verse en la sesión del veintitrés siguiente. En dicha sesión, a propuesta del Ministro Presidente, el Tribunal Pleno acordó continuar el análisis del asunto en la sesión subsiguiente. En sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de junio de dos mil once se decidió retornar el asunto al señor Ministro que correspondiera, conforme el turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal.

NOVENO. Por acuerdo dictado por el Presidente de esta Suprema Corte de veintinueve de junio de dos mil once, se decidió retornar el asunto al señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

DECIMO. En la sesión de siete de febrero de dos mil doce, el Tribunal Pleno desechó la propuesta presentada y, conforme al turno correspondiente, designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del engrose.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada, con la salvedad de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el Decreto por el que se dieron a conocer los preceptos impugnados fue publicado en el Diario Oficial de la Entidad el ocho de junio de dos mil siete. Por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el nueve de junio y concluyó el ocho de julio de dos mil siete, pero por ser inhábil (domingo), la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 60 antes referido (nueve de julio de dos mil siete).

Toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el nueve de julio de dos mil siete, según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja dieciocho de autos, es evidente que su presentación fue oportuna.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles."

TERCERO. Legitimación. A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Eduardo Medina Mora Icaza en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal², si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001³, de rubro y texto siguiente:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

CUARTO. Improcedencia. El Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, al rendir su informe, sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente en cuanto a dicha autoridad se refiere, porque al promulgar y publicar la ley impugnada sólo cumplió con la obligación que le imponen distintos ordenamientos de la entidad, guardando las formalidades que señalan las normas de la materia. Por ello considera que tales actos no vulneran los artículos 5º, 16 y 21 de la Constitución Federal.

Sobre el particular debe señalarse que el extremo hecho valer por la autoridad referida como una improcedencia, en el sentido de que sólo cumplió con las disposiciones jurídicas relativas al proceso legislativo de la ley impugnada –en el ámbito de su competencia–, no encuentra cabida en alguna de las causales que al efecto se prevén por el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del citado ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad⁴.

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...).”

³ Tesis P./J. 98/2001 del Tribunal Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.

⁴ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

En cambio, el artículo 61, fracción II, de la ley referida dispone que en la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo del citado cuerpo legal, señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

De este modo, lejos de actualizarse una causa de improcedencia por el hecho de que el Gobernador del Estado de Yucatán se limitó a cumplir con su obligación de promulgar y ordenar la publicación de la ley tildada de inconstitucional, a dicho Ejecutivo Local debe darse vista en términos de ley para que rinda el informe señalado, por tener injerencia en el proceso legislativo que dio origen a la norma general impugnada.

En consecuencia, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, ya que la inejercitabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus funciones y atribuciones. En apoyo a la decisión se invoca la jurisprudencia P./J. 38/2010⁵ del Tribunal Pleno que establece:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SOLO ACTUO EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobresearse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.”

Al no advertirse la actualización de otra causa de improcedencia o algún motivo de sobreseimiento, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419.

QUINTO. Estudio de fondo. Se controvierte la constitucionalidad de los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, que establecen una sanción administrativa por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad, al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos; y, a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, conforme a lo previsto en el artículo 68, fracciones XII y XIV, del referido ordenamiento. Dichos preceptos disponen:

“Artículo 72. Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI, IX, X, XII y XIII del artículo 68 de esta Ley, y que serán las siguientes:

[...]

V. Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad.

Serán considerados en esta Ley como trabajos en favor de la comunidad, los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo hasta en 100 jornadas, en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la Ley Laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine;”

“Artículo 68. Para los efectos de esta Ley, se sancionará a quien o quienes incurran en las siguientes conductas:

[...]

XII. Al padre o tutor responsable, que desatiendan el programa terapéutico y de rehabilitación, establecido o determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados;”

“Artículo 73. Corresponde a la Secretaría de Salud y al juez calificador municipal, y a falta de éste, al presidente municipal, de acuerdo al ámbito de su competencia, la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones V, VII, VIII, XI y XIV del artículo 68 de esta Ley, que serán las siguientes:

[...]

V. A quien o quienes incumplan lo señalado en la fracción XIV del artículo 68, se le impondrá una multa de entre 20 hasta 300 veces el salario mínimo, en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad.”

“Artículo 68. Para los efectos de esta Ley, se sancionará a quien o quienes incurran en las siguientes conductas:

[...]

XIV. Impedir u obstaculizar la realización de los actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.”

A fin de dar respuesta a los conceptos de invalidez se advierte que éstos pueden distinguirse en relación con las normas constitucionales de las que son violatorias, de acuerdo con la promovente.

1. Infracción a la libertad de trabajo establecida en el artículo 5º, en relación con el 21 constitucionales, porque se faculta a una autoridad administrativa a que imponga como sanción el trabajo a favor de la comunidad, siendo que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

2. Los trabajos a favor de la comunidad que establece el ordenamiento impugnado no cumplen con el principio de individualización de la pena, pues independientemente de la gravedad del hecho o los daños, siempre se aplicará la sanción de cien jornadas, sin que exista un rango entre mínimos y máximos.

3. Violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Congreso del Estado de Yucatán, al facultar a las autoridades administrativas a que impongan una sanción que tiene el carácter de pena, se extralimita en sus funciones, contraviniendo lo dispuesto en los artículos mencionados, ya que dicha facultad es competencia de la autoridad judicial.

Una vez que fueron precisados los conceptos de invalidez se procede a su contestación.

Análisis de la violación a la libertad de trabajo (artículos 5º y 21 constitucionales).

En el primer concepto de invalidez el promovente argumenta que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque facultan a las autoridades administrativas para imponer una sanción como pena, consistente en obligar a los infractores a la realización de trabajos en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Considera que ello contraviene el artículo 21 de la Constitución Federal que señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

En este sentido, sostiene que no puede considerarse a las penas y a las sanciones administrativas como sinónimos, pues el artículo 18 de la propia Constitución distingue entre imposición de penas (que corresponde constitucionalmente a la autoridad judicial) y su ejecución (a través de la autoridad administrativa).

Igualmente, la accionante afirma que las normas impugnadas transgreden el artículo 5º de la Carta Magna, que establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Es decir, considera que para que una persona pueda ser obligada a prestar un servicio personal es necesario que, mediante un proceso, se emita una resolución dictada por una autoridad judicial que califique, primero, al enjuiciado como responsable de una conducta ilícita y, segundo, establezca como pena la obligación de prestar un servicio a favor de la comunidad.

A fin de dar contestación al primer argumento, esta Suprema Corte de Justicia advierte que debe responderse a la siguiente pregunta: **¿es contrario a la libertad de trabajo que las autoridades administrativas impongan como sanción a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad?**

Para dar respuesta a la pregunta anterior debe explicarse lo que las disposiciones constitucionales establecen en relación con la libertad de trabajo, para después realizar el contraste respectivo. En este entendido, se tiene en primer lugar, que el artículo 123, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil⁶. En segundo lugar, que en relación con tal derecho, el artículo 5º de la Ley Fundamental establece que:

Art. 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

[...]

⁶ Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

En lo que se refiere a esta acción de inconstitucionalidad, el tercer párrafo del artículo transcrito establece que no puede obligarse a las personas a realizar un trabajo personal sin retribución y sin su consentimiento. De igual manera, establece que se exceptúan de tal prohibición los trabajos personales que las autoridades judiciales impongan a los particulares como penas, mismas que deberán ajustarse a lo establecido en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional: una jornada máxima de ocho horas (fracción I) o de siete horas en caso de ser nocturno; quedando 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 (fracción II).

De lo anterior se desprende, como lo sostiene la accionante, que ese artículo constitucional únicamente faculta a las autoridades *jurisdiccionales* para imponer tales sanciones a los particulares. Sin embargo, ello no puede llevar a este Tribunal Pleno a declarar automáticamente que el primero de sus argumentos resulte fundado, pues debe atenderse a todo el marco constitucional que se refiere a la libertad de trabajo, aún cuando no haya sido planteado por la accionante. Lo anterior parte de la concepción que la norma constitucional no es un conjunto de normas aisladas, sino un cuerpo normativo que debe ser analizado de manera integral y sistemática para lograr su pleno sentido.

De igual manera, debido a que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de constitucionalidad, este Tribunal ha determinado que, al hacer el análisis o estudio de validez respectivo, hay que atender al marco constitucional que se encuentre vigente y no limitarse al estudio de las normas que lo estuvieran al momento en que la accionante realizó la impugnación⁷.

Es por ello que debemos tomar en cuenta que con posterioridad a la promoción de la presente acción fueron realizadas dos reformas constitucionales que resultan relevantes para la resolución del asunto.

La primera se refiere a la que modificó el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, a fin de que estableciera lo siguiente:

Artículo 21.- [...]

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

[...]

De la lectura del artículo transcrito se advierte que su reforma está intrínsecamente relacionada con el análisis que esta Suprema Corte realice para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas, pues genéricamente faculta a las autoridades administrativas para imponer como sanción a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad.

Es decir, a partir de esta primera reforma se advierte que nuestro marco constitucional relacionado con la libertad de trabajo, quedaría establecido de la siguiente manera: nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo que ocurra alguna de las siguientes excepciones: primera, que este trabajo sea impuesto como pena (establecida en la ley) por una autoridad judicial, en las condiciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 123 (artículo 5 constitucional); y segunda, cuando sea impuesto un trabajo a favor de la comunidad como sanción por una autoridad administrativa, como consecuencia a la infracción de un reglamento gubernativo y de policía (cuarto párrafo del artículo 21 constitucional).

⁷ Al respecto, véase la tesis P./J. 12/2002 con registro IUS 187,883, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, p. 418. El rubro y texto de la tesis son: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER. Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia".

Así, tras la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho se advierte que la Constitución Federal establece excepciones a la libertad de trabajo, para que tanto las autoridades jurisdiccionales como las administrativas para que puedan imponer, como sanción, ciertos trabajos a los particulares en las condiciones que ya han sido descritas.

La segunda de las reformas que debe ser tomada en cuenta para determinar la validez de las normas impugnadas es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, por virtud de la que fueron reformados diversos artículos de la Constitución Federal. En la parte que a este estudio interesa, a partir de esta reforma el artículo 1° constitucional establece que:

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Del artículo transcrito se desprende, en primer lugar, que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas no sólo a velar por los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, sino también por aquéllos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En segundo lugar, que al configurar los contenidos de tales derechos, cualquier autoridad del Estado mexicano debe preferir la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

En este sentido, al resolver el asunto Varios 912/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia determinó que tal disposición debe leerse e interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 de nuestra Constitución Federal y, a partir de ello, estableció la existencia de un *parámetro de control de la regularidad* de las normas que integran el sistema jurídico mexicano⁸.

Este parámetro se refiere a un conjunto de normas a partir de cual se determina la regularidad o la validez de las normas que integran al ordenamiento jurídico mexicano. Adicionalmente, este parámetro constituye un catálogo normativo que permite a los juzgadores determinar cuál de ellas resulta más favorable para las personas, a fin de ser tomado en cuenta para la circunstancia particular a la que se enfrenten.

Dicho parámetro está compuesto, tal como ya los sostuvo este Tribunal en la resolución del expediente varios 912/2010, en su párrafo 31, de la siguiente manera:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1° y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;
- los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

⁸ Véase los párrafos 27 y ss. del asunto Varios 912/2010, resuelto por el Tribunal Pleno en la sesión de catorce de julio de dos mil once.

La existencia de este parámetro de regularidad constitucional, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte, no determina *ex ante* un criterio de jerarquía entre las normas que lo integran. Ello es así, debido a que de acuerdo con el texto del segundo párrafo del nuevo artículo primero constitucional, cada una de las autoridades debe favorecer la protección más amplia para cada caso concreto⁹.

Lo anterior implica la existencia de un objetivo constitucional: favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos. A fin de cumplir este objetivo, en cada una de los casos que se les presenten en el ámbito de sus competencias, tanto los juzgadores, como las demás autoridades del Estado mexicano, deberán elegir si son los derechos humanos de fuente constitucional (así como sus interpretaciones) o los derechos humanos de fuente internacional, los que resultan más favorables. Es decir, de las opciones normativas posibles, nacionales o internacionales, las autoridades deberán elegir y preferir la que resulte en una protección más amplia de las personas.

En este entendido, es claro que no es procedente establecer un criterio jerárquico entre los diversos instrumentos normativos que integran el parámetro de regularidad constitucional que ha sido descrito. Lo procedente es que los jueces del Estado mexicano al interpretar el contenido de un determinado derecho humano, elijan el estándar que resulte más favorable para los individuos de entre los contenidos en fuente constitucional o aquellos que se deriven de fuente internacional.

Consecuentemente, corresponde a los jueces, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, la realización de un ejercicio de valoración derivado del mandato contenido en la parte final del segundo párrafo del nuevo artículo 1° constitucional para la elección del estándar normativo que integrará el parámetro de regularidad constitucional a aplicar en cada caso concreto, buscando siempre el objetivo constitucional: aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas.

A partir de esta obligación genérica de todos los jueces del Estado mexicano, ya en el ámbito de sus atribuciones tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe limitarse al texto constitucional, sino que también debe tomar en cuenta lo establecido en los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, aun cuando no hayan sido invocados. Así, la integración del parámetro de control de constitucionalidad en cada caso concreto, para el posterior ejercicio de valoración derivado del mandato contenido en la parte final del segundo párrafo del nuevo artículo 1° constitucional realizado por este Tribunal, debe incluir de forma oficiosa los estándares derivados de las disposiciones internacionales que establezcan derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano¹⁰.

Por todo lo anterior, si para la resolución del presente asunto resulta indispensable determinar si es compatible con el derecho al trabajo el que las autoridades administrativas puedan imponer a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal es necesario atender a lo que los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano disponen al respecto y no limitarse a lo establecido en el marco constitucional.

Ello es así, debido a que, como se ha evidenciado, la incorporación de los derechos de ambas fuentes (la constitucional y la internacional) es lo que permitirá, en primer lugar, evaluar de manera integral el derecho al trabajo y, en segundo lugar, definir su contenido a partir de la interpretación que resulte más favorable, a efecto de cumplir con el objetivo constitucional que se desprende del segundo párrafo del artículo 1° que ya ha sido descrito.

Se advierte que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado tres instrumentos *internacionales* relevantes para el presente análisis: 1) el Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo); 2) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 3) la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹ "(...)"

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(...)"

¹⁰ Este punto concreto es resultado de las discusiones del proyecto anterior que dieron lugar a la presentación del último proyecto de resolución presentado para la aprobación del Tribunal Pleno, concretamente en la sesión de 23 de junio de 2011 por unanimidad de votos.

El Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de agosto de mil novecientos treinta y cinco, en sus artículos 1° y 2° establecen:

Artículo 1.

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.
2. Con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes.
3. A la expiración de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Convenio y cuando el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo prepare el informe a que se refiere el artículo 31 dicho Consejo examinará la posibilidad de suprimir sin nuevo aplazamiento el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y decidirá la conveniencia de inscribir esta cuestión en el orden del día de la Conferencia.

Artículo 2.

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.
2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» no comprende:
 - a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;
 - b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;
 - c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
 - d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;
 - e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.”

Como se aprecia de su lectura, este instrumento internacional exige que los miembros de la OIT que lo ratifiquen supriman el trabajo forzoso u obligatorio (artículo 1.1), entendiéndose por éste a “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (artículo 2.1). Excluye de esta categoría, entre otros, al que se imponga en virtud de una condena dictada por una sentencia judicial (artículo 2.2.c). Es decir, este instrumento proscribire los trabajos forzosos u obligatorios, al tiempo que determina que no puede considerarse como uno de éstos al impuesto como pena por parte de una autoridad judicial.

De ello se advierte que los Estados que sean parte de dicho instrumento internacional deberán prohibir la imposición de cualquier trabajo forzado u obligatorio. Sin embargo, los Estados sí podrán establecer en su legislación interna la posibilidad de que pueda imponerse a los particulares la realización de un trabajo obligatorio, con la condición de que ello sea como consecuencia de pena determinada exclusivamente por una autoridad jurisdiccional.

Por su parte, el artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, dispone:

Artículo 8.

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;

c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo:

i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;

iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;

iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales."

Como se advierte, el artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también proscribe el trabajo forzoso, e igualmente establece ciertas circunstancias o supuestos que no se considerarán como tal. Entre éstos se encuentra el cumplimiento de una pena que sea impuesta por una "decisión judicial" (artículo 8.3 inciso b y 8.3 inciso c, subinciso i).

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno, en su artículo 6º, prevé lo siguiente:

Artículo 6º. Prohibición de la esclavitud y servidumbre

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre y tanto estas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada la pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzados, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.

3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:

- a) los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
- b) el servicio militar y, en los países en donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;
- c) el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y
- d) el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Como se aprecia, este instrumento internacional establece, en lo que interesa para efectos de la resolución de este asunto, una regulación similar a los artículos transcritos anteriormente (8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo): por una parte, una prohibición general para la imposición de trabajos forzados u obligatorios y, por otra, que esta prohibición no incluye al trabajo obligatorio que sea impuesto por un juez o tribunal competente en cumplimiento de una pena.

Al ser los únicos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano que se refieren a los trabajos forzados u obligatorios, se puede afirmar que el marco internacional es unánime, en primer lugar, en proscribir el trabajo forzado; y, en segundo lugar, en establecer como excepción a dicha prohibición que los Estados puedan imponer a los individuos la realización de tales trabajos, siempre y cuando ello constituya una pena que sea impuesta por una autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, si se compara el contenido de tales instrumentos con lo establecido en la Constitución federal, se aprecia, por una parte, que aquéllos y ésta coinciden en la prohibición del trabajo forzado u obligatorio, aun cuando en su formulación, como es natural, existan variaciones.

Sin embargo, y por otra parte, se advierte que no existe coincidencia entre lo establecido en los tratados internacionales y en la Constitución respecto a las circunstancias en las que pudiera imponerse un trabajo forzado u obligatorio. Mientras que los tratados internacionales establecen como única excepción la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales los impongan en cumplimiento de una pena, la Constitución Federal establece, adicionalmente, que las autoridades administrativas también puedan sancionar a los particulares con la realización de un trabajo comunitario por la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía.

En efecto, la Constitución Federal permite que las autoridades jurisdiccionales impongan trabajos como pena por autoridad judicial, como excepción directa al derecho al trabajo establecida en el mismo artículo 5º de la Constitución, como también permite la imposición de la prestación de trabajos a favor de la comunidad, impuestos por autoridades administrativas como sanciones por infracciones a reglamentos gubernativo y de policía en el tercer párrafo del artículo 21 de la misma Constitución. En contraste, los instrumentos internacionales son claros en establecer una prohibición genérica para que cualquier autoridad estatal, salvo las judiciales, puedan imponer a los particulares la realización de un trabajo no voluntario como sanción.

Precisadas que existen diferencias entre lo establecido en el marco constitucional y en el internacional respecto a las posibilidades en las que el Estado puede imponer a los particulares la realización de un trabajo forzado u obligatorio, es necesario determinar **¿cuál de estos estándares resultan en una mayor protección para las personas, a fin de dar cumplimiento al objetivo constitucional contenido en el segundo párrafo del artículo 1º?** La respuesta a esta pregunta permitirá determinar, en última instancia, **el parámetro de control sobre las normas que integran el orden jurídico mexicano, en particular** respecto a qué autoridades pueden imponer a las personas la realización de trabajos obligatorios, parámetro que será el contraste para el análisis de las normas impugnadas.

Tanto las normas constitucionales como las internacionales protegen uno de los aspectos del derecho humano al trabajo, como lo es que los individuos lo ejerzan de manera libre. Ambas establecen ciertas excepciones en las que se permite que, en ciertas condiciones, el Estado pueda obligar a las personas a su

realización. Por tal razón, la respuesta a la pregunta formulada en el párrafo anterior dependerá de cuál de ellas resulte en un mayor beneficio a la persona humana en relación con la menor interferencia estatal al ejercicio de tal libertad. Es decir, habrá que determinar cuál es el estándar que afecta en menor medida la posibilidad que las personas realicen trabajos únicamente de forma voluntaria.

A juicio de esta Suprema Corte de Justicia, los estándares internacionales son los que establecen la protección más amplia del derecho humano al trabajo, ya que restringen las posibilidades y las modalidades en las que el Estado puede interferir con tal libertad en mayor medida que el estándar constitucional. En efecto el estándar internacional establece, como ya se ha dicho, que serán únicamente las autoridades jurisdiccionales quienes puedan imponer como pena a las personas la realización de ciertos trabajos que deberán realizar aún sin su consentimiento –es decir, de manera obligatoria–, proscribiendo que sean las autoridades administrativas las que puedan establecer este tipo de trabajo como sanción. Esto implica, además, otra limitación formal al Estado incluida en el estándar internacional referida a la fuente normativa de la pena: si el trabajo obligatorio solamente puede ser impuesto por autoridad jurisdiccional y como pena, esto forzosamente implica que las violaciones cometidas tienen que estar en Ley y no por violación a reglamentos gubernativos y de policía.

De este modo, dado que el estándar internacional establece una mayor protección a la persona humana que el contenido de la Constitución Federal respecto al derecho humano a la libertad de trabajo, esta Suprema Corte determina que el parámetro de validez las normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano es el siguiente: sólo podrán imponerse como penas a los particulares la realización de trabajos forzados u obligatorios, mediante una condena que derive de una autoridad jurisdiccional.

Consecuentemente, en el caso concreto que nos corresponde analizar, debemos aplicar el estándar internacional antes aludido a los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán impugnados, que establecen una sanción administrativa, por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad, al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos; y, a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, conforme a lo previsto en el artículo 68, fracciones XII y XIV, del referido ordenamiento.

De la aplicación de este estándar como parámetro de control se concluye que debe declararse la invalidez de los artículos impugnados por resultar contrarios a la interpretación más favorable que se desprende de los artículos 1º, párrafo segundo en relación con el 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado conforme a los artículos 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y 6 de la Convención Americana.

Por lo tanto, es fundado el concepto de invalidez en el que se aduce que los artículos 72, fracción V, primer párrafo, y 73, fracción V, de la Ley impugnada, vulneran la libertad de trabajo, en los términos explicitados en los párrafos precedentes. Consecuentemente, se declara la inconstitucionalidad del artículos 72, fracción V, primer párrafo, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, en las porciones normativas que indican, respectivamente, “en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad”; y “en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad”.

En atención a lo establecido en el apartado anterior, se estima que resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez formulados por el Procurador General de la República, en el entendido de que al haberse declarado la invalidez de la sanción relativa al trabajo a favor de la comunidad prevista en el mismo artículo 72, fracción V, en su primer párrafo, lo conducente es extender la invalidez a su segundo párrafo, según el cual aquélla debe llevarse a cabo hasta en cien jornadas en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del individuo y su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la ley laboral, y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine, lógicamente. Esto es así, en la medida en que se trata de una previsión complementaria e inescindible de la sanción prevista en el primer párrafo ya declarada inválida, y sería incongruente que del análisis que se hiciera del segundo párrafo se llegara a la conclusión de su validez autónoma.

En este sentido, al haberse declarado la invalidez de la sanción relativa al trabajo a favor de la comunidad, establecida en el primer párrafo de la fracción V del artículo 72, se declara la invalidez del segundo párrafo, del citado precepto de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, en la medida en que en su totalidad está referido a las características de esa sanción e integra un sistema regulatorio necesariamente unitario.

Finalmente, por vía de consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 70, fracción VII del mismo ordenamiento, que establece igualmente la imposición de trabajos a favor de la comunidad.

Tiene aplicación a lo anteriormente concluido, la jurisprudencia plenaria que enseguida se cita:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSION DE TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SOLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Si bien es cierto que el principio federal de división de poderes y de certeza jurídica fundamentan que la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el Tribunal determina inconstitucionales a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado; sin embargo, existen ocasiones en que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud, lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas conformen un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo, creándose uno nuevo por propia autoridad jurisdiccional, lo que implicaría una mayor intervención del Tribunal en la lógica del ordenamiento jurídico controvertido, generando el riesgo de intersección de las facultades del Tribunal Constitucional con las que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos¹¹.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 72, fracción V, en la porción normativa que indica: “en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad”, así como su párrafo segundo; 73, fracción V, en la porción normativa que indica: “en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad”; y, en vía de consecuencia, de la fracción VII del artículo 70, todos de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad, el ocho de junio de dos mil siete, en los términos del último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente de la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Yucatán.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.

¹¹ Tesis jurisprudencial P./J. 85/2007, con registro IUS: 170877, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 849.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que es fundada la presente acción de inconstitucionalidad. Los señores ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en declarar la invalidez de los artículos 72, fracción V, en la porción normativa que indica: *“en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad”*, así como su párrafo segundo; 73, fracción V, en la porción normativa que indica: *“en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad”*, y, en vía de consecuencia, de la fracción VII del artículo 70, todos de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad, el ocho de junio de dos mil siete. Los señores Ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron por la validez de los preceptos mencionados.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades en el sentido de que de una interpretación conforme de los artículos 5º, 21 y 133 constitucionales, los trabajos a favor de la comunidad pueden considerarse constitucionalmente válidos siempre y cuando estén establecidos en ley, sean impuestos por autoridades administrativas o jurisdiccionales, exista la posibilidad de permutarlos por otro tipo de sanciones y, principalmente, cuando puedan ser aceptados voluntariamente por el sujeto infractor, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la determinación contenida en el punto resolutivo Segundo. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Pardo Rebolledo votaron en contra de dichas consideraciones. Los señores Ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia no participaron en la votación relativa a las consideraciones que sustentan el punto resolutivo Segundo de este fallo.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes, y los señores Ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, para formular sendos votos particulares.

En relación con los considerandos tercero y cuarto:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (vinculado por la decisión mayoritaria), Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia (vinculado por la decisión mayoritaria) y Presidente Silva Meza.

La siguiente votación no se refleja en puntos resolutivos:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó que en una acción de inconstitucionalidad es posible, al estudiar la regularidad de una ley, acudir a tratados internacionales en materia de derechos humanos, aunque no hubieren sido invocados por la parte actora.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del siete de febrero de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 155/2007, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

En el asunto señalado en el acápite, se impugnó la constitucionalidad de los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, que establecen una sanción administrativa por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad, al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos; y, a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, conforme a lo previsto en el artículo 68, fracciones XII y XIV, del referido ordenamiento.

La mayoría de los Señores Ministros integrantes del Pleno consideraron que la invalidez de dichos preceptos se debe a lo siguiente:

En primer lugar, que el artículo 123, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. En segundo lugar, que en relación con tal derecho, el tercer párrafo del artículo 5° de la Ley Fundamental establece que no puede obligarse a las personas a realizar un trabajo personal sin retribución y sin su consentimiento. De igual manera, establece que se exceptúan de tal prohibición los trabajos personales que las autoridades judiciales impongan a los particulares como penas, mismas que deberán ajustarse a lo establecido en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional: una jornada máxima de ocho horas (fracción I) o de siete horas en caso de ser nocturno; quedando 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 (fracción II).

Que de lo anterior se desprende, que ese artículo constitucional únicamente faculta a las autoridades *jurisdiccionales* para imponer tales sanciones a los particulares. Sin embargo, la reforma al cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, genéricamente faculta a las autoridades administrativas para imponer como sanción a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad.

Es decir, a partir de esta primera reforma se advierte que nuestro marco constitucional relacionado con la libertad de trabajo, quedaría establecido de la siguiente manera: nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo que ocurra alguna de las siguientes excepciones: primera, que este trabajo sea impuesto como pena (establecida en la ley) por una autoridad judicial, en las condiciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 123 (artículo 5 constitucional); y segunda, cuando sea impuesto un trabajo a favor de la comunidad como sanción por una autoridad administrativa, como consecuencia a la infracción de un reglamento gubernativo y de policía (cuarto párrafo del artículo 21 constitucional).

Así, tras la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho se advierte que la Constitución Federal establece excepciones a la libertad de trabajo, para que tanto las autoridades jurisdiccionales como las administrativas puedan imponer, como sanción, ciertos trabajos a los particulares en las condiciones que ya han sido descritas.

Por otra parte, en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, se publicó la reforma al artículo 1° constitucional que establece, en primer lugar, que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas no sólo a velar por los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, sino también por aquéllos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En segundo lugar, que al configurar los contenidos de tales derechos, cualquier autoridad del Estado mexicano debe preferir la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

En este sentido, derivado de lo determinado por el Tribunal Pleno al resolver el asunto Varios 912/2010, se señala que corresponde a los jueces, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, la realización de un ejercicio de valoración derivado del mandato contenido en la parte final del segundo párrafo del nuevo artículo 1° constitucional para la elección del estándar normativo que integrará el parámetro de regularidad constitucional a aplicar en cada caso concreto, buscando siempre el objetivo constitucional: aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas.

Así, la integración del parámetro de control de constitucionalidad en cada caso concreto, para el posterior ejercicio de valoración derivado del mandato contenido en la parte final del segundo párrafo del nuevo artículo 1° constitucional realizado por este Tribunal, debe incluir de forma oficiosa los estándares derivados de las disposiciones internacionales que establezcan derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Por todo lo anterior, para la resolución del presente asunto resulta indispensable determinar si es compatible con el derecho al trabajo el que las autoridades administrativas puedan imponer a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal, es necesario atender a lo que los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano disponen al respecto y no limitarse a lo establecido en el marco constitucional.

Ello es así, debido a que, como se ha evidenciado, la incorporación de los derechos de ambas fuentes (la constitucional y la internacional) es lo que permitirá, en primer lugar, evaluar de manera integral el derecho al trabajo y, en segundo lugar, definir su contenido a partir de la interpretación que resulte más favorable, a efecto de cumplir con el objetivo constitucional que se desprende del segundo párrafo del artículo 1° que ya ha sido descrito.

Se advierte que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado tres instrumentos internacionales relevantes para el presente análisis: 1) el Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo); 2) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 3) la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de agosto de mil novecientos treinta y cinco, en sus artículos 1° y 2°, establece que los Estados que sean parte de dicho instrumento internacional deberán prohibir la imposición de cualquier trabajo forzado u obligatorio. Sin embargo, los Estados sí podrán establecer en su legislación interna la posibilidad de que pueda imponerse a los particulares la realización de un trabajo obligatorio, con la condición de que ello sea como consecuencia de pena determinada exclusivamente por una autoridad jurisdiccional.

Por su parte, el artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, también proscribire el trabajo forzado, e igualmente establece ciertas circunstancias o supuestos que no se considerarán como tal. Entre éstos se encuentra el cumplimiento de una pena que sea impuesta por una "decisión judicial" (artículo 8.3 inciso b y 8.3 inciso c, subinciso i).

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno, en su artículo 6°, prevé, en lo que interesa para efectos de la resolución de este asunto, una regulación similar a los artículos convencionales citados: por una parte, una prohibición general para la imposición de trabajos forzados u obligatorios y, por otra, que esta prohibición no incluye al trabajo obligatorio que sea impuesto por un juez o tribunal competente en cumplimiento de una pena.

Sin embargo, y por otra parte, se advierte que no existe coincidencia entre lo establecido en los tratados internacionales y en la Constitución respecto a las circunstancias en las que pudiera imponerse un trabajo forzado u obligatorio. Mientras que los tratados internacionales establecen como única excepción la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales los impongan en cumplimiento de una pena, la Constitución Federal establece, adicionalmente, que las autoridades administrativas también puedan sancionar a los particulares con la realización de un trabajo comunitario por la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía.

Tanto las normas constitucionales como las internacionales protegen uno de los aspectos del derecho humano al trabajo, como lo es que los individuos lo ejerzan de manera libre. Ambas establecen ciertas excepciones en las que se permite que, en ciertas condiciones, el Estado pueda obligar a las personas a su realización. Por tal razón, el criterio a seguir dependerá de cuál de ellas resulte en un mayor beneficio a la persona humana en relación con la menor interferencia estatal al ejercicio de tal libertad. Es decir, habrá que determinar cuál es el estándar que afecta en menor medida la posibilidad que las personas realicen trabajos únicamente de forma voluntaria.

A juicio de esta Suprema Corte de Justicia, los estándares internacionales son los que establecen la protección más amplia del derecho humano al trabajo, ya que restringen las posibilidades y las modalidades en las que el Estado puede interferir con tal libertad en mayor medida que el estándar constitucional. En efecto el estándar internacional establece, como ya se ha dicho, que serán únicamente las autoridades jurisdiccionales quienes puedan imponer como pena a las personas la realización de ciertos trabajos que deberán realizar aún sin su consentimiento —es decir, de manera obligatoria—, proscribiendo que sean las autoridades administrativas las que puedan establecer este tipo de trabajo como sanción. Esto implica, además, otra limitación formal al Estado incluida en el estándar internacional referida a la fuente normativa de la pena: si el trabajo obligatorio solamente puede ser impuesto por autoridad jurisdiccional y como pena, esto forzosamente implica que las violaciones cometidas tienen que estar en Ley y no por violación a reglamentos gubernativos y de policía.

De este modo, dado que el estándar internacional establece una mayor protección a la persona humana que el contenido de la Constitución Federal respecto al derecho humano a la libertad de trabajo, esta Suprema Corte determina que el parámetro de validez de las normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano es el siguiente: sólo podrán imponerse como penas a los particulares la realización de trabajos forzados u obligatorios, mediante una condena que derive de una autoridad jurisdiccional.

Consecuentemente, en el caso concreto que nos corresponde analizar, debemos aplicar el estándar internacional antes aludido a los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán impugnados, que establecen una sanción administrativa, por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad, al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos; y, a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, conforme a lo previsto en el artículo 68, fracciones XII y XIV, del referido ordenamiento.

De la aplicación de este estándar como parámetro de control se concluye que debe declararse la invalidez de los artículos impugnados por resultar contrarios a la interpretación más favorable que se desprende de los artículos 1º, párrafo segundo en relación con el 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado conforme a los artículos 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y 6 de la Convención Americana.

Por lo tanto, es fundado el concepto de invalidez en el que se aduce que los artículos 72, fracción V, primer párrafo, y 73, fracción V, de la Ley impugnada, vulneran la libertad de trabajo, en los términos explicitados en los párrafos precedentes. Consecuentemente, se declara la inconstitucionalidad del artículos 72, fracción V, primer párrafo, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, en las porciones normativas que indican, respectivamente, “en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad”; y “en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad”.

Ahora bien, en el caso, si bien comparto la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, no comparto las anteriores consideraciones, pues los motivos por lo que considero que dichas normas son inválidas son las siguientes:

En primer término, debe recordarse que el artículo 123, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. Por su parte, el artículo 5º de la Ley Fundamental consagra la libertad de trabajo; asimismo, establece diversas garantías en relación con la libertad de trabajo, que abarca la industria, profesión, comercio o cualquier ocupación laboral, siendo lícitos.

En relación con la interpretación del primer párrafo del artículo 5º constitucional, este Alto Tribunal ha sostenido que la libertad de comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que emprenda el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley. Asimismo, su ejercicio sólo

puede limitarse en dos supuestos, a saber, por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que lo determine la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Es así que la libertad de trabajo entraña el derecho de toda persona a elegir libremente la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, e impone a la autoridad el deber de abstenerse de impedir u obligar a la persona a realizar trabajos personales (sin comprender servicios públicos ni profesionales de índole social, de los que se ocupa el cuarto párrafo del precepto en mención).

Por otra parte, la reforma al cuarto párrafo del artículo 21 constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, genéricamente faculta a las autoridades administrativas para imponer como sanción a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad.

Así como se señala en la sentencia, a partir de esta primera reforma se advierte que nuestro marco constitucional relacionado con la libertad de trabajo, quedaría establecido de la siguiente manera: nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo que ocurra alguna de las siguientes excepciones: primera, que este trabajo sea impuesto como pena (establecida en la ley) por una autoridad judicial, en las condiciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 123 (artículo 5 constitucional); y segunda, cuando sea impuesto un trabajo a favor de la comunidad como sanción por una autoridad administrativa, como consecuencia a la infracción de un reglamento gubernativo y de policía (cuarto párrafo del artículo 21 constitucional).

Es decir, de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho se advierte que la Constitución Federal establece excepciones a la libertad de trabajo, para que tanto las autoridades jurisdiccionales como las administrativas puedan imponer, como sanción, ciertos trabajos a los particulares en las condiciones que ya han sido descritas.

Atendiendo a una interpretación sistemática de las disposiciones relevantes, se tiene que el párrafo tercero del artículo 5° constitucional, contiene dos restricciones, previstas en la parte final de dicho párrafo, y en el cuarto párrafo del artículo 21, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho¹, que son:

- a) La primera restricción a la libertad fundamental en estudio la establece el párrafo tercero del artículo 5° constitucional, que autoriza a establecer como pena la prestación de trabajos personales, ajustándose a la duración de la jornada máxima de ocho horas, siete si es trabajo nocturno, con la prohibición de 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, en términos de lo previsto por las fracciones I y II del artículo 123 de la Ley Fundamental.
- b) La segunda restricción a la libertad dispuesta en el tercer párrafo del artículo 5° constitucional, deriva de la reforma al artículo 21 constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, pues a partir de esa fecha se establece la facultad, de establecer el trabajo a favor de la comunidad como sanción administrativa por infringir reglamentos gubernativos y de policía.

La lógica que permeó en los trabajos del Organo reformador de la Constitución al concretar la mencionada reforma de junio de dos mil ocho, fue impulsar el trabajo como base del sistema punitivo mexicano, criterio que llevó a modificar el sistema penitenciario referido en los artículos 18 y 21 constitucionales, y a impulsar penas sustitutivas de prisión, como el caso destacado en el presente asunto, que es el trabajo en favor de la comunidad. Dicha intención llevó también a incluir como sanción administrativa la consistente en trabajo a favor de la comunidad en el párrafo cuarto del artículo 21.

¹ "Artículo 5°. [...]

[...]

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123."

"Artículo 21. [...]

[...]

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

La sanción administrativa consistente en el “trabajo a favor de la comunidad” guarda congruencia con el trabajo socialmente útil a que se refiere el primer párrafo del artículo 123 constitucional, pues tiene como finalidad que las infracciones administrativas puedan ser sancionadas con servicios benéficos para la sociedad, cuyo interés se afectó con motivo de la conducta sancionada.

Igualmente, la sanción administrativa consistente en el trabajo a favor de la comunidad, resulta acorde con las restricciones a la libertad de trabajo deducidas del artículo 5° de la propia Constitución, pues en los supuestos que menciona se deduce el interés social que justifica la restricción a la libertad de trabajo, lo que también debe tenerse presente al analizar el trabajo a favor de la comunidad, pues así se comprende que las labores obligatorias retribuirán al conglomerado social, con motivo de la infracción cometida por el sancionado.

Por otra parte, debe atenderse a la reforma de diez de junio de dos mil once, al artículo 1° de la Constitución Federal, cuyos primeros tres párrafos establecen:

*“Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.***

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...”

De lo que se advierte que si bien, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, lo cierto es que puntualiza en el propio primer párrafo de dicho precepto que su ejercicio no podrá **restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.**

Asimismo, que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas no sólo a velar por los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, sino también por aquéllos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo la interpretación más amplia de los derechos humanos.

Es esta interpretación del artículo 1° constitucional que desde mi punto de vista es relevante, pues no hay duda que se está ampliando el ámbito de reconocimiento de derechos humanos también a los tratados internacionales, pero también hay una mención específica, **en la que la Constitución se reserva la potestad de establecer restricciones a esos derechos reconocidos en tratados internacionales.**

De lo anterior, considero que la Constitución Federal se sigue colocando por encima de los tratados internacionales en este tema, pues el artículo 133 de la propia Carta Magna, no ha sido reformado en cuanto establece que los tratados internacionales deben ser acordes con la Constitución, y desde luego la Constitución nos obliga a hacer una interpretación extensiva, pro persona, progresiva, pero sin que ello implique llegar al extremo de inaplicar un precepto de la propia Constitución Federal en aras de llevar a cabo la aplicación de un tratado internacional.

Ahora bien, tomando en cuenta lo establecido por el analizado artículo 1º constitucional, debe tomarse en consideración que en este tema el Estado Mexicano ha suscrito y ratificado tres instrumentos internacionales relevantes para el presente análisis, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los cuales, como precisa la sentencia, establecen una prohibición general para la imposición de trabajos forzados u obligatorios y, por otra, que esta prohibición no incluye al trabajo obligatorio que sea impuesto por un juez o tribunal competente en cumplimiento de una pena.

No obstante tal previsión que se establece en los tratados internacionales, la cual es acorde con lo establecido por el artículo 5º de la propia Constitución Federal; considero que –como dije- **no puede llegarse al extremo de simplemente inaplicar o declarar la inconveniencia de lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal** cuya reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, instituyó la facultad de establecer el trabajo a favor de la comunidad **como sanción administrativa** por infringir reglamentos gubernativos y de policía.

Por tanto, atendiendo a la previsión establecida en el multicitado artículo 1º de la Constitución Federal, considero que debe realizarse una interpretación sistemática de los artículos 5º y 21 de la Constitución Federal; entendiéndose que, las restricciones que ésta expresamente impone a los derechos fundamentales son limitaciones legítimas al ejercicio de éstos, pero, cuando las normas de la Constitución no encuentren exacta coincidencia con los límites o restricciones que los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México imponen a determinado derecho humano o libertad pública, ello no impide que las restricciones expresas de la Constitución Federal deban también armonizarse en una dirección favorecedora para las personas.

Así, si en el caso las restricciones constitucionales a la libertad de trabajo no coinciden exactamente con las establecidas en los instrumentos internacionales destacados, y además, suponen una restricción mayor a la libertad de trabajo que la reconocida en la Constitución Federal; entonces aplicando el principio pro persona en materia de libertad de trabajo, las restricciones constitucionales expresas deben interpretarse en el sentido más restrictivo, en beneficio de la más extensa protección a la libertad de trabajo de las personas que ofrece el ordenamiento constitucional.

Lo determinado significa que, ante una situación en la que las restricciones internacionales a los derechos humanos se manifiestan como de menor intensidad a las establecidas en las normas constitucionales, ello no impide que dichas restricciones deban ser interpretadas restrictivamente, lo que significa que a las disposiciones constitucionales que formulan derechos humanos también debe serles aplicada una interpretación sistemática orientada hacia un criterio pro persona, en estricta aplicación del segundo párrafo del artículo 1º de la propia Constitución Federal.

Así, debe establecerse que si el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, dispone que: *“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, **las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad**; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”*. En aplicación de una interpretación que favorezca a la protección más amplia a los titulares de la libertad de trabajo, tomando en consideración lo establecido en el artículo 5º, primer párrafo, de la Constitución Federal, y el reconocimiento internacional de esta libertad en los ordenamientos relevantes, que establecen una aplicación del trabajo forzoso u obligatorio a casos verdaderamente excepcionales y estrictamente necesarios desde un punto de vista social o cívico, el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, **debe entenderse en el sentido de que las infracciones reglamentarias que las leyes están autorizadas a establecer como las que las autoridades administrativas pueden imponer, deben ser única, exclusiva y alternativamente las de multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o trabajo a favor de la comunidad, tal como está establecido en ese precepto constitucional**.

Lo que permitirá además a la autoridad administrativa graduar la sanción dependiendo de la gravedad de la falta; atenuándola o agravándola según sea la infracción en el caso particular.

En este tenor, si los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, que establecen una sanción administrativa, por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad, al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos; y, a quienes obstaculicen las visitas de verificación y la labor de los inspectores, conforme a lo previsto en el artículo 68, fracciones XII y XIV, del referido ordenamiento; no contemplan la sanción de trabajo a favor de la comunidad como una sanción alternativa u opcional, entre el conjunto de las autorizadas por el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, sino que la consideran como una sanción aislada, susceptible de imponerse en caso de reincidencia en la conducta ilícita, sin hacer posible que la Secretaría de Salud pueda valorar la imposición alternativa del trabajo obligatorio referido, y así pueda, con base en la eventual aplicación de tratados internacionales en los casos concretos, considerar la aplicación solamente excepcional de dicha sanción, pues los preceptos impugnados la compelen a la aplicación irrestricta de una única sanción consistente en el trabajo a favor de la comunidad, al actualizarse una reincidencia de la conducta ilícita.

Es por ello que considero que los artículos 72, fracción V, primer párrafo, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, impugnados, en cuanto prevén como sanción, en caso de reincidencia, la “realización de trabajos a favor de la comunidad”, resultan contrarios a la interpretación orientada al principio pro persona que se desprende de lo establecido en los artículos 1º, segundo párrafo, 5º y 21, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Son estas razones por las que difiero de las consideraciones que se sostienen en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 155/2007, aun y cuando coincido con la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la sentencia del siete de febrero de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 155/2007, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, RESUELTA POR EL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN SESION PUBLICA DE SIETE DE FEBRERO DE DOS MIL DOCE.

El que suscribe votó a favor la resolución pronunciada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el asunto especificado, sin embargo, formulo el presente voto al no coincidir con todas las consideraciones que sustentaron la determinación de este Alto Tribunal.

En la resolución plenaria se determinó la invalidez de los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, que establecen una sanción administrativa por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos, y a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de esa Ley, conforme a lo previsto en su artículo 68, fracciones XII y XIV. Los artículos impugnados disponen lo siguiente:

“Artículo 72. Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI, IX, X, XII y XIII del artículo 68 de esta Ley, y que serán las siguientes:

(...)

V. Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad.

Serán considerados en esta Ley como trabajos en favor de la comunidad, los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo hasta en 100 jornadas, en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la Ley Laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine;”

“Artículo 73. Corresponde a la Secretaría de Salud y al juez calificador municipal, y a falta de éste, al presidente municipal, de acuerdo al ámbito de su competencia, la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones V, VII, VIII, XI y XIV del artículo 68 de esta Ley, que serán las siguientes:

(...)

V. A quien o quienes incumplan lo señalado en la fracción XIV del artículo 68, se le impondrá una multa de entre 20 hasta 300 veces el salario mínimo, en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad.”

“Artículo 68. Para los efectos de esta Ley, se sancionará a quien o quienes incurran en las siguientes conductas:

(...)

XII. Al padre o tutor responsable, que desatiendan el programa terapéutico y de rehabilitación, establecido o determinado en favor de sus hijos, pupilos o representados;

(...)

XIV. Impedir u obstaculizar la realización de los actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.”

Como se observa, los artículos transcritos establecen una sanción administrativa por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos, así como a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones del mismo ordenamiento combatido.

Al respecto, debo apuntar que en la resolución plenaria se asume que para determinar la compatibilidad del derecho al trabajo con el postulado que afirma que las autoridades administrativas pueden imponer a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad, es indispensable atender a lo que disponen los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano y no limitarse a lo establecido en el marco constitucional, sobre la base de que la incorporación de los derechos de fuente constitucional e internacional es lo que permite evaluar de manera integral el derecho al trabajo, así como definir su contenido a partir de la interpretación que resulte más favorable, para así cumplir con lo señalado por el segundo párrafo del artículo 1° constitucional.

El artículo 1º de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

En esa tesitura, la mayoría de los Ministros determinaron que es el estándar internacional el parámetro de control aplicable para analizar la validez o invalidez de los artículos impugnados, bajo el argumento de que los instrumentos internacionales establecen una prohibición genérica para que cualquier autoridad estatal, salvo las judiciales, puedan imponer a los particulares la realización de un trabajo no voluntario como sanción.

Así pues, por una parte concluyeron que los artículos 1 y 2 del Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo), el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el diverso 6 del Convención Americana sobre Derechos Humanos, al prohibir el trabajo forzado u obligatorio fijan como única excepción la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales los impongan en cumplimiento de una pena; y por otra, razonaron que la Constitución Federal permite que las autoridades jurisdiccionales los impongan como pena, como excepción a lo establecido en el artículo 5º constitucional, y que, además, el artículo 21, párrafo tercero, de la Ley Fundamental autoriza a las autoridades administrativas a imponer la prestación de trabajos a favor de la comunidad como sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía.

El Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo establece lo siguiente:

“Artículo 1.

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

2. Con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes.

3. A la expiración de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Convenio y cuando el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo prepare el informe a que se refiere el artículo 31 dicho Consejo examinará la posibilidad de suprimir sin nuevo aplazamiento el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y decidirá la conveniencia de inscribir esta cuestión en el orden del día de la Conferencia.”

“Artículo 2.

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» no comprende:

a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;

b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;

c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;

e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.”

Por su parte, el artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

“Artículo 8.

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;

c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo:

i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

- ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;*
- iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;*
- iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.”*

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 6 prevé lo siguiente:

“Artículo 6º. Prohibición de la esclavitud y servidumbre

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre y tanto estas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada la pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.

3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:

a) los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

b) el servicio militar y, en los países en donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;

c) el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y

d) el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.”

Por su parte, los artículos 5 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son del siguiente tenor literal:

“Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

(...)”

“Artículo 21. (...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

(...)”

Ahora bien, en la resolución plenaria se afirma que es el estándar internacional el que establece la protección más amplia del derecho humano al trabajo, al restringir en mayor medida que el estándar constitucional, las posibilidades y las modalidades en las que el Estado puede interferir, ya que determina que únicamente las autoridades jurisdiccionales pueden imponer como pena la realización de trabajos forzados u obligatorios, y proscribire que sean las autoridades administrativas las que puedan establecerlos como sanción. Además, se sostiene que el estándar internacional también señala una limitación en torno a la fuente normativa, debido a que si el trabajo obligatorio solamente puede ser impuesto por autoridad jurisdiccional y como pena, esto implica que las violaciones cometidas tienen que estar en Ley y no en reglamentos gubernativos y/o de policía.

De este modo, el criterio mayoritario determinó que es el estándar internacional el parámetro de validez aplicable al establecer una mayor protección a la persona humana respecto al derecho humano a la libertad de trabajo, para declarar la invalidez de los preceptos impugnados por resultar contrarios a la interpretación más favorable que se desprende de los artículos 1º, párrafo segundo en relación con el 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado conforme a los artículos 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2º del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y 6 de la Convención Americana.

Aunque en términos generales convengo con el sentido de la resolución plenaria, formulo el presente voto porque no comparto plenamente el razonamiento seguido para arribar a la decisión adoptada.

Al respecto, conviene tener presente que la parte accionante refiere que se transgrede el artículo 5º de la Carta Magna, pues nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Es decir, para que una persona sea obligada a prestar un servicio personal, es necesario que, mediante un proceso, se emita una resolución dictada por autoridad judicial, donde califique, primero, al enjuiciado como responsable de una conducta ilícita y, segundo, establezca como pena la obligación de prestar un servicio a favor de la comunidad.

Si bien el artículo 123, primer párrafo, de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, el artículo 5º de la Ley Fundamental consagra la libertad de trabajo, y preceptúa el derecho de los individuos a seleccionar la ocupación lícita que más les convenga o interese según sus propias inclinaciones y aptitudes; asimismo señala que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, derecho que implica una prohibición para el Estado, pues debe abstenerse de realizar acciones positivas para obligar a las personas a la prestación de trabajos personales.

En relación con la interpretación de artículo 5º constitucional, en su primer párrafo, la Suprema Corte ha sostenido que la libertad de comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que emprenda el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley. Asimismo, su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos, a saber, por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que lo determine la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad, como ha quedado plasmado en las tesis que textualmente consignan.

“LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 5o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL. De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Pleno, tomo XI, junio de 2000, tesis P.LXXXVIII/2000, página 28 registro 191,691).

En suma, la libertad de trabajo entraña el derecho de toda persona a elegir libremente la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, e impone a la autoridad el deber de abstenerse de impedir u obligar a la persona a realizar trabajos personales sin la justa retribución.

Así pues, el artículo 5º constitucional contiene dos restricciones que también están señaladas en el artículo 21 de la Constitución. La primera restricción a la libertad de trabajo consiste en la posibilidad de imponer como pena la prestación de trabajos personales, ajustándose lo previsto por las fracciones I y II del artículo 123 constitucional. La segunda restricción deriva de la reforma al artículo 21 constitucional, de dieciocho de junio de dos mil ocho, pues a partir de esa fecha se establece la facultad alternativa de establecer el trabajo a favor de la comunidad como sanción administrativa por infringir reglamentos gubernativos y de policía.

Sobre el particular, debe tenerse presente que la lógica que permeó en los trabajos del Organismo reformativo de la Constitución al concretar la reforma, fue impulsar el trabajo como base del sistema punitivo mexicano, criterio que llevó a modificar el sistema penitenciario y a impulsar penas sustitutivas de prisión, como es el trabajo en favor de la comunidad. De ahí que se haya incluido como sanción administrativa el trabajo a favor de la comunidad, ya que dicha sanción guarda congruencia con el trabajo socialmente útil a que se refiere el primer párrafo del artículo 123 constitucional, pues tiene como finalidad que las infracciones administrativas puedan ser sancionadas con servicios benéficos para la sociedad, cuyo interés se afectó con motivo de la conducta sancionada.

Ahora bien, por lo que respecta a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y que se refieren a la libertad de trabajo, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, guardan congruencia con la configuración de la libertad de trabajo del artículo 5º de la Constitución General de la República, ya que establecen la prohibición de obligar a las personas a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio y disponen que el trabajo que se impone como pena en una condena judicial no puede considerarse trabajo forzoso, lo que es de suma importancia dado que implica el reconocimiento de la posibilidad de que los Estados que lo suscribieron establezcan el trabajo como una pena.

Aunado a lo anterior, concretamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aclara que esta prohibición no implica la del establecimiento de delitos que puedan castigarse con pena de prisión acompañada de trabajos forzados, o el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente, y estipula ciertos supuestos que no se consideran trabajos forzados u obligatorios, entre los que cabe destacar el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Cabe señalar que los instrumentos internacionales mencionados aluden al juez o tribunal competente, es decir, a la autoridad judicial como la autoridad facultada para imponer el trabajo obligatorio, sin que hagan alusión a la autoridad administrativa; sin embargo, estimo que la facultad de las autoridades administrativas para imponer como sanción el trabajo obligatorio a favor de la comunidad que establece el artículo 21 de la Constitución, implica una restricción permisible a la libertad de trabajo.

Si bien, la pena que obliga a prestar trabajos personales impuesta por autoridad judicial y la sanción administrativa consistente en trabajos a favor de la comunidad no son iguales, sí tienen en común que son impuestas por una autoridad con motivo de la actualización de los supuestos previstos en una norma, y en uso de la acción punitiva propia del Estado, para regular la conducta social. También se advierte la distinción por la labor a la que obligan, dado que la sanción administrativa sólo puede consistir en trabajos a favor de la comunidad, en tanto la pena que obliga a la prestación de servicios personales, no contiene esta limitante.

En otras palabras, estimo que ambos supuestos tienen por objeto obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento del sancionado, y tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, pero se distinguen por la naturaleza de la conducta típica que puede dar lugar a ellas, ya que la pena sanciona una conducta reprochable por el derecho penal, y la sanción administrativa hace referencia al derecho administrativo sancionador.

Considero que la elección para el legislador entre sancionar una conducta en vía administrativa o penal no es del todo disponible, pues debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, para que la aplicación de las sanciones no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, guardando así la relación debida entre el bien jurídico protegido, la conducta y la previsión de la sanción.

En este orden de ideas, la pena consistente en trabajos personales obligatorios sólo puede ser impuesta por autoridad judicial, cuando la ley así lo establezca, y debe ajustarse a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General. En cambio, la facultad de imponer sanciones de las autoridades administrativas por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, con el fin de salvaguardar el orden público, no obstante pueden consistir en la prestación de trabajos obligatorios, éstos tienen el carácter de servicios a favor de la comunidad que, por mayoría de razón, también deben respetar lo previsto en el artículo 123 constitucional.

Desde esta óptica, a pesar de que ambas sanciones derivan de la potestad punitiva del Estado y se traducen en una restricción constitucionalmente válida a la libertad de trabajo, tienen matices propios que las caracterizan; por lo que, de una interpretación sistemática de los artículos 5º y 21 de la Constitución Federal, válidamente se colige que esa libertad puede ser restringida por la autoridad administrativa al establecerse como sanción el trabajo a favor de la comunidad, siempre y cuando dicha sanción esté prevista en una norma de reglamento gubernativo y de policía.

En suma, el artículo 21 de la propia Constitución no faculta a las autoridades administrativas a que impongan una sanción que tiene el carácter de pena, como sostiene la parte accionante, ya que únicamente permite que se pueda establecer como sanción el trabajo a favor de la comunidad, pues la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, por lo que está vedada para la autoridad administrativa, como también lo señala este precepto constitucional.

Cabe destacar, que el artículo 1º constitucional establece que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo el tiempo a las personas la protección más amplia, y que las restricciones que ésta expresamente impone a los derechos fundamentales son limitaciones legítimas a su ejercicio. Asimismo, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sobre el particular, considero que debe entenderse que cuando las restricciones establecidas por normas internacionales fueren más extensas que las constitucionales, deben tenerse por ilegítimas, en aplicación del principio pro persona, y que las restricciones a los derechos y libertades fundamentales deben comprenderse en el sentido de que la totalidad de los poderes públicos, en sus actuaciones u omisiones, están llamados a minimizar la manifestación de dichas restricciones.

En esta tesitura, estimo que en el control abstracto de normas, cuando éstas regulen aspectos de derechos humanos, debe examinarse que el Poder Legislativo haya cumplido satisfactoriamente con los citados principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que, cuando las normas de la Constitución Federal no encuentren exacta coincidencia con los límites o restricciones que los instrumentos internacionales imponen a determinado derecho humano, esto no impide que las restricciones expresas de la Ley Fundamental deban también armonizarse en una dirección favorecedora para las personas.

De modo que, como ocurre en el presente caso, cuando las restricciones constitucionales a la libertad de trabajo no coinciden exactamente con las establecidas en los instrumentos internacionales destacados y, además, de la lectura de ellos se colige que sus textos no suponen una restricción mayor a la libertad de trabajo que la reconocida en la Constitución Federal, las restricciones constitucionales expresas deben interpretarse en el sentido más restrictivo, en beneficio de la más extensa protección a la libertad de trabajo de las personas que ofrece el ordenamiento constitucional.

Así pues, ante una situación en la que las restricciones internacionales a los derechos humanos se manifiestan como de menor intensidad a las establecidas en las normas constitucionales, ello no impide que dichas limitaciones deban ser interpretadas restrictivamente, lo que significa que a las disposiciones constitucionales que enuncian derechos humanos también debe serles aplicada una interpretación sistemática orientada hacia un criterio pro persona, en estricta aplicación del segundo párrafo del artículo 1º de la propia Constitución Federal.

Sentado lo anterior, la lectura del artículo 21 de la Constitución Federal debe llevar a significar que el legislador puede reconocer como competente a una autoridad administrativa para que ésta aplique sanciones por infracciones de reglamentos gubernativos y de policía. Sin embargo, en aplicación de una interpretación que favorezca a la protección más amplia a los titulares de la libertad de trabajo, tomando en consideración lo establecido en el artículo 5º, primer párrafo, de la Constitución Federal, y el reconocimiento internacional de esta libertad en los ordenamientos relevantes, que aconsejan una aplicación del trabajo forzoso u obligatorio a casos verdaderamente excepcionales y estrictamente necesarios desde un punto de vista social o cívico, el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, debe entenderse en el sentido de que las infracciones reglamentarias que las leyes están autorizadas a establecer como las que las autoridades administrativas pueden imponer, deben ser única, exclusiva y alternativamente las de multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o trabajo a favor de la comunidad, tal como está establecido en ese precepto constitucional.

Bajo este prisma, el artículo 21 de la Constitución Federal debe orientarse hacia una interpretación que se fundamente en el principio pro persona y la interpretación de las sanciones administrativas a que se refiere dicho precepto debe ser en el sentido de que sólo pueden ser válidas si contemplan al trabajo a favor de la comunidad como una sanción alternativa, que posibilite su aplicación excepcional por la autoridad administrativa, y esa aplicación excepcional sólo puede lograrse si dicha sanción se configura como sanción alternativa u opcional de entre un conjunto de las previstas en la norma sancionadora, en este caso, al lado de una multa o del arresto no mayor a treinta y seis horas.

Esto es, si bien los reglamentos gubernativos y de policía son fuente idónea para establecer las citadas sanciones, dado que así las considera la propia Constitución Federal, la delimitación que se ha establecido para autorizar su establecimiento resulta también obligada para dichos reglamentos, pues si se trata de un estándar que obliga al Legislador, con mayor razón obliga a las autoridades facultadas para expedir reglamentos en sede administrativa, en la medida en que los reglamentos ven limitado su marco de regulación hasta el punto en que no contradicen la Ley que les da fundamento, y si tratándose de un reglamento autónomo existe un ordenamiento legal cuyo objeto es su contextualización normativa, dicho reglamento gubernativo o de policía está constreñido, además de por la Constitución Federal, también por la potestad legislativa. En todo caso, el legislador local debe considerarse constreñido a la interpretación constitucional minimizadora de las restricciones a la libertad de trabajo en el sentido que he sustentado.

En este tenor, estimo que si los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, que establecen una sanción administrativa, por reincidencia, consistente en trabajos a favor de la comunidad, al padre o tutor responsable que desatienda los programas terapéuticos de sus hijos; y, a quienes impidan u obstaculicen la realización de actos que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, conforme a lo previsto en el artículo 68, fracciones XII y XIV, del referido ordenamiento; se concluye que los preceptos impugnados no contemplan la sanción de trabajo a favor de la comunidad como una sanción alternativa u opcional, entre el conjunto de las autorizadas por el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, sino que la consideran como una sanción aislada, susceptible de imponerse en caso de reincidencia en la conducta ilícita, sin hacer posible que la Secretaría de Salud pueda valorar la imposición alternativa del trabajo obligatorio referido, y así pueda, con base en la eventual aplicación de tratados internacionales en los casos concretos, considerar la aplicación solamente excepcional de dicha sanción, pues los preceptos impugnados la compelen a la aplicación irrestricta de una única sanción consistente en el trabajo a favor de la comunidad, al actualizarse una reincidencia de la conducta ilícita.

Finalmente, y a manera de colofón, estimo que la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once no eliminó el principio de supremacía constitucional, es decir, la Constitución Federal mantiene su condición de supremacía o prevalencia respecto de cualquier tratado internacional, incluso cuando su materia es la de los derechos humanos, ya que el artículo 1º constitucional ordena con claridad que su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece, por tanto, resulta claro que los tratados internacionales siguen estando bajo la tutela de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto en el presente voto estimo que estas razones son las que debieron prevalecer en la solución del asunto e invocar como fundamento de la invalidez de los artículos 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, el artículo 21 de la Constitución Federal.

El Ministro, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la sentencia del siete de febrero de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 155/2007, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO DE MINORIA

FORMULADO POR LOS SEÑORES MINISTROS GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y LUIS MARIA AGUILAR MORALES EN RELACION CON LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AL RESOLVER LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 155/2007.

No compartimos el sentido del proyecto ni tampoco las consideraciones en las que se sustenta la mayoría para determinar que los artículos 70, fracción VII; 72, fracción V, y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, son inválidos en las porciones normativas que se indican.

Previamente a exponer las razones por las que no compartimos la decisión mayoritaria, consideramos necesario citar los preceptos legales cuestionados y las razones en las que se sustenta la sentencia. Los referidos artículos estatuyen (se subrayarán las porciones normativas que se declaran inválidas):

“Artículo 70. Las infracciones a las disposiciones de esta Ley, previstas en el artículo 68, se sancionarán conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes, dichas sanciones podrán consistir en:

VII. Trabajos en favor de la comunidad, y”

“Artículo 72. Corresponde a la Secretaría de Salud la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI, IX, X, XII y XIII del artículo 68 de esta Ley, y que serán las siguientes:

[...]

V. Al padre o tutor responsable que incumpla lo previsto en la fracción XII del artículo 68, será acreedor de una amonestación con apercibimiento, en caso de reincidencia dentro de un período de un año, será acreedor a la realización de trabajos en favor de la comunidad.

Serán considerados en esta Ley como trabajos en favor de la comunidad, los que se realicen para la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas, educativas o de asistencia social, o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo hasta en 100 jornadas, en horarios distintos al de las laborales que representen la fuente de ingresos para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder a la jornada extraordinaria que determine la Ley Laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad que la Secretaría de Salud determine.”

“Artículo 73. Corresponde a la Secretaría de Salud y al juez calificador municipal, y a falta de éste, al presidente municipal, de acuerdo al ámbito de su competencia, la imposición de sanciones por la comisión u omisión de los supuestos previstos en las fracciones V, VII, VIII, XI y XIV del artículo 68 de esta Ley, que serán las siguientes:

[...]

V. A quien o quienes incumplan lo señalado en la fracción XIV del artículo 68, se le impondrá una multa de entre 20 hasta 300 veces el salario mínimo, en caso de reincidencia se le impondrá como sanción la realización de trabajos a favor de la comunidad.”

Las razones torales en las que se sustenta el proyecto para declarar la invalidez de las porciones normativas subrayadas son las que a continuación se sintetizan:

- Una interpretación sistemática de los artículos 5º, 21 y 123 de la Constitución General permite establecer que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo que ocurra alguna de las siguientes excepciones: a) que el trabajo sea impuesto como pena (establecida en la ley) por una autoridad judicial; y, b) que sea impuesto en favor de la comunidad como sanción por autoridad administrativa como consecuencia de la infracción a un reglamento gubernativo o de policía.

- Del artículo 1º constitucional se aprecia que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas no sólo a velar por los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, sino también por aquéllos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Del propio precepto se desprende que al “configurar los contenidos de tales derechos, cualquier autoridad del Estado mexicano debe preferir la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.”

- Al resolver el expediente Varios 912/2010, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 1º constitucional debe interpretarse de manera conjunta con el diverso artículo 133 de la propia Constitución de lo que resulta “un parámetro de control de la regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano.” Dicho parámetro se compone de todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, así como de los criterios vinculantes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

• La existencia del parámetro de regularidad constitucional no determina “*ex ante*” un criterio de jerarquía entre las normas que lo integran sino que debe buscarse la norma que favorezca en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos. De acuerdo con lo anterior, en cada caso debe determinarse si son los derechos de fuente constitucional o los de fuente internacional los que resultan más favorables.

• Para resolver la acción de inconstitucionalidad, es decir, para establecer si el hecho de que las autoridades administrativas puedan imponer a los particulares la realización de trabajos a favor de la comunidad es o no inconstitucional, debe atenderse a los instrumentos internacionales que sobre la materia ha suscrito el Estado mexicano, a saber: a) Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo); b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 3) Convención Americana sobre Derechos Humanos.

• Los artículos 1° y 2° del Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo disponen:

“Artículo 1.

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

2. Con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes.

3. A la expiración de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Convenio y cuando el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo prepare el informe a que se refiere el artículo 31 dicho Consejo examinará la posibilidad de suprimir sin nuevo aplazamiento el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y decidirá la conveniencia de inscribir esta cuestión en el orden del día de la Conferencia.”

“Artículo 2.

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» no comprende:

a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;

b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;

c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas,

invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;

e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.”

• De los citados preceptos se desprende que el trabajo forzoso debe suprimirse. Además, que por trabajo forzoso debe entenderse todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. Cabe precisar que no se considera trabajo forzoso aquel que se impone mediante condena judicial.

• El artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estatuye:

“Artículo 8.

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;

b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;

c) No se considerarán como ‘trabajo forzoso u obligatorio’, a los efectos de este párrafo:

i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia;

iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;

iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.”

• El precepto legal transcrito proscribire el trabajo forzoso y establece los supuestos que no se considerarán como tal. Finalmente, el artículo 6° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone:

“Artículo 6°. Prohibición de la esclavitud y servidumbre

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada la pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzados, esta disposición no podrá ser interpretada

en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.

3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:

a) los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

b) el servicio militar y, en los países en donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;

c) el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y

d) el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.”

- El citado instrumento internacional establece una regulación similar a la contenida en los diversos instrumentos que se han citado en tanto que, por una parte, prohíbe la imposición de trabajos forzados y, por otra parte, determina que tal prohibición no incluye el trabajo que sea impuesto por un juez o tribunal mediante pena.

- De un análisis comparativo entre lo establecido en los instrumentos internacionales de que se trata y lo que dispone la Constitución Federal en relación la imposición de trabajo forzoso, se aprecia que aquéllos confieren una mayor protección a las personas. Esto es así, porque conforme a la Constitución el trabajo forzoso puede imponerse tanto por autoridad judicial como por autoridad administrativa. En cambio, de acuerdo con los instrumentos internacionales únicamente las autoridades judiciales pueden imponer dicho tipo de trabajo.

- Dado que los instrumentos internacionales protegen de mejor manera la libertad de trabajo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación “determina que el parámetro de validez de las normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano es el siguiente: sólo podrán imponerse como penas a los particulares la realización de trabajos forzados u obligatorios, mediante una condena que derive de una autoridad jurisdiccional.”

- Si el estándar anterior se aplica a los preceptos cuya constitucionalidad se impugna se llega a la conclusión de que son inconstitucionales. Esto es así, porque permiten la restricción de la libertad de trabajo mediante la imposición de trabajo forzoso por autoridad administrativa.

Como se puede apreciar de lo hasta aquí expuesto, la sentencia dictada por la mayoría descansa en dos premisas fundamentales, a saber:

1. El trabajo “a favor de la comunidad” establecido en el artículo 21 constitucional es un término que puede equipararse al concepto “trabajo forzoso u obligatorio” previsto en los instrumentos internacionales; y,
2. La protección que otorgan los instrumentos internacionales al derecho humano de libertad de trabajo es más amplio que la protección que confiere la Constitución General de la República.

No pasa inadvertido que la primera de las mencionadas premisas no se aduce de manera expresa, sin embargo, es claro que se sostiene tácitamente en la medida en que la sentencia determina que la protección más favorable a la libertad de trabajo se encuentra en los instrumentos internacionales.

Consideramos que las dos premisas en las que se sostiene el proyecto son inexactas. En efecto, el concepto establecido en el artículo 21 constitucional relativo a “trabajo a favor de la comunidad” no puede identificarse con el diverso concepto “trabajo forzoso u obligatorio”, pues se trata de cuestiones disímiles. Para demostrar este aserto es conveniente tener en cuenta que una lectura integral de los instrumentos internacionales en cuestión revela que el “trabajo forzoso u obligatorio” que proscriben está relacionado con la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas. Esta afirmación se corrobora si se tiene presente que el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo dispone que la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para la cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, esto es, se trata de un trabajo impuesto no sólo fuera de una pena, o sea, como una sanción por la comisión de un ilícito, sino que es anterior a ella de manera que sirve de amenaza. Así, por ejemplo, se podría amenazar a una persona con llevarlo a la cárcel si no accede a trabajar en las condiciones forzosas y gratuitas que se le exigen y esta circunstancia (que es la que prohíben los instrumentos internacionales) es radicalmente distinta al trabajo a favor de la comunidad que establece la Constitución en tanto que no se trata de trabajo en favor de un particular y de manera indefinida lo cual constituye una esclavitud simulada. Además, tampoco se impone como amenaza previamente al establecimiento de una pena o sanción.

La afirmación relativa a que “trabajos forzosos u obligatorios” y “trabajos a favor de la comunidad” se trata de conceptos disímiles se robustece si se tiene en cuenta que no podría aceptarse válidamente que la Constitución General de la República en algún momento haya autorizado la imposición de “trabajos forzosos” en la connotación que prohíben los instrumentos internacionales toda vez que, como se vio, dicho concepto está relacionado con la esclavitud la cual se proscribió desde el texto original de la Constitución de 1917 cuyo artículo 2° en lo conducente disponía:

“Artículo 2°. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.”

En el orden de ideas expuesto, es claro que lo determinado en los tratados internacionales y lo dispuesto en la Constitución Federal en relación con la libertad de trabajo y su restricción, lejos de oponerse se complementan. En este sentido, ante la ausencia de oposición entre los instrumentos internacionales y la propia Constitución, resulta innecesario contrastar o confrontar ésta con aquéllos y, en consecuencia, no puede válidamente hacerse una aplicación del principio *pro homine* en la medida en que no se está en el caso de decidir qué derechos deben prevalecer (si los previstos en los tratados internacionales o los establecidos en la Constitución General).

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, en el caso los preceptos legales cuestionados deben analizarse exclusivamente a la luz de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional sin necesidad de tener que recurrir a los tratados internacionales dado que lo dispuesto en ellos no tiene que ver con el trabajo a favor de la comunidad.

Con independencia de lo anterior, aun en el supuesto de que pudiese considerarse que lo dispuesto en la Constitución Federal en relación con el trabajo a favor de la comunidad y lo determinado por los tratados internacionales respecto del trabajo forzoso u obligatorio constituye un mismo tema -cuestión que como ya apunté no comparto- y que, en consecuencia, es jurídicamente dable hacer la confrontación correspondiente entre éstos y aquélla, lo cierto es que en todo caso tendría que prevalecer lo dispuesto en el artículo 21 constitucional y no lo establecido en los instrumentos internacionales. En efecto, el artículo 1° constitucional en lo que interesa dispone:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

Conforme a la disposición constitucional transcrita todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución. De aquí se sigue que es la Constitución la única que puede válidamente imponer restricciones a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales lo que implica que está por encima de éstos. Al respecto, conviene apuntar lo que uno de los firmantes (Ministro Luis María Aguilar Morales) manifestó durante la discusión que tuvo lugar en la sesión plenaria de dos de febrero de dos mil doce:

“Es necesario analizar la relación jurídica que se da entre aquellos -o sea, los tratados- y lo dispuesto por la Constitución, lo que resuelve el artículo 1º, parte final, y 133 constitucionales, de los que deriva que las normas previstas en la Constitución tienen una parcial fuerza jurídica activa o derogatoria sobre normas que en materia de derechos humanos prevén los referidos tratados, pues en abono a que todo instrumento internacional para ser válido debe apegarse a lo previsto en la Constitución, el párrafo primero en comento precisa con toda claridad en su parte final, que las únicas restricciones al ejercicio de los derechos humanos reconocidos tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales, serán las previstas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que si en ésta se prevé una restricción a un derecho humano por ejemplo, que no se encuentra contemplado -en este caso en un tratado internacional- deberá prevalecer la restricción establecida en el texto constitucional, dada su mayor jerarquía, y que no obsta a la anterior conclusión lo previsto en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, ya que dicho párrafo establece reglas de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, recogiendo el principio pro persona, lo que permite fijar el alcance de dicha norma, buscando la mayor protección de los derechos humanos, como por ejemplo, tornar en plenamente exigibles las prerrogativas de esa índole previstas en tratados internacionales, aun cuando no se refiera a ello la Constitución, pero de ninguna manera permite desconocer las restricciones a los derechos humanos señaladas en la Constitución Federal.”

En congruencia con lo anterior, lo que en el caso debe prevalecer es la restricción establecida en el artículo 21 constitucional lo que necesariamente conduce a la conclusión relativa a que no podrían aplicarse las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales que se citaron con anterioridad.

Sentado lo anterior, debe tenerse presente que en un control abstracto de la constitucionalidad y en particular en la vía de acción de inconstitucionalidad la validez de la norma debe juzgarse únicamente en cuanto a la existencia de un fundamento constitucional y, en el caso concreto, existe un fundamento de validez formal y material expreso en la Constitución, concretamente en el artículo 21. En efecto, este precepto establece como restricción válida al derecho a la libertad de trabajo la imposición por autoridad administrativa de la sanción consistente en trabajo a favor de la comunidad. Esto determina la validez de las disposiciones legales cuestionadas, máxime que en ellas subyace el interés de proteger el bienestar y la salud de las personas al obligar a los padres a no desatender el programa terapéutico y de rehabilitación determinado en favor de sus hijos, con lo que se cumple con otra finalidad constitucional que es la protección de la salud establecida en el artículo 4º de la Ley Fundamental.

No podemos dejar de mencionar que en una acción de inconstitucionalidad la validez de las normas impugnadas deriva de su no oposición con lo dispuesto en la Constitución General y no con lo determinado por los Tratados Internacionales, pues conforme al artículo 105, fracción II, de la propia Constitución, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas generales que tengan el carácter de leyes o tratados

internacionales. En congruencia con lo anterior, no podemos coincidir con el proyecto que propone hacer caso omiso del texto expreso del artículo 21 constitucional para invalidar una norma secundaria aduciendo para ello directamente y sin cortapisa alguna el contenido de un tratado internacional. Esta forma de proceder excede el control abstracto de la constitucionalidad y no se apega al procedimiento regulado en el artículo 105 constitucional. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno con número de registro 194283, visible en la página 257, del Tomo IX, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y nueve, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARACTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.”

El Ministro, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro, **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de minoría formulado por los señores Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Luis María Aguilar Morales en la sentencia del siete de febrero de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 155/2007, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de dos mil doce.- Rúbrica.