

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 27 DE ENERO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
200/2013	<p><b>CONTRADICCIÓN DE TESIS</b> suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 349/2012 y 431/2012.</p> <p><b>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</b></p>	3 A 42 EN LISTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES  
27 DE ENERO DE 2014**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)**

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 10 ordinaria, celebrada el jueves veintitrés de enero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta, si

no hay alguna observación, consulto a ustedes si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Por favor, señor secretario, continuamos.

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

**CONTRADICCIÓN DE TESIS  
200/2013. SUSCITADA ENTRE LA  
PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE  
ESTE ALTO TRIBUNAL.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor secretario. Continuamos con el debate de este asunto, había quedado en el uso de la palabra, solicitada en su momento por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Tengo varios problemas con el proyecto que quisiera plantearlos, para ver si podríamos hacer algunos ajustes.

El proyecto de la señora Ministra venía proponiendo en su origen que la contradicción de tesis iba a tratar sobre el derecho administrativo sancionador, se tomó una votación en la sesión anterior sobre cuál era la materia de la controversia, y se determinó por la mayoría que era únicamente el procedimiento administrativo sancionador. Creo que en el proyecto no era necesario hacer distinciones si era derecho administrativo sancionador, porque esto implicaba una totalidad; sin embargo, al referirse al procedimiento administrativo sancionador, me parece muy importante que definamos qué vamos a entender por procedimiento administrativo sancionador.

En la sesión anterior, en una muy interesante intervención, el Ministro Franco puso varios ejemplos de lo que a su juicio era este procedimiento administrativo sancionador, y señaló algunos ejemplos en materia de derecho administrativo especial, se refirió a la Ley de Bosques, y algunas otras disposiciones en este sentido. Esto me parece que nos plantea un problema importante, en el sentido de saber si el derecho administrativo sancionador tiene una modalidad material específica o se refiere a una totalidad procedimental, y ahora voy a tratar de explicarme a qué me refiero. Desde luego, creo que la primera de las tesis que nos habían propuesto, la que está en la página ochenta y uno, la señora Ministra dijo algo de esto en la sesión anterior, pero creo que hay que eliminarla, porque en el rubro mismo se refiere a derecho administrativo sancionador. La segunda tesis, la que está en la página ochenta y dos, párrafo ciento nueve de su nuevo proyecto, se refiere al procedimiento administrativo sancionador, pero en la siguiente hoja, en la ochenta y tres, da como fundamento de este procedimiento administrativo sancionador, el derecho administrativo sancionador, y creo que todo esto habría que precisarlo, para que fuera conteste el proyecto y las tesis que simplemente lo reflejan, con lo que se votó por la mayoría, pero ya puestos en el problema, creo que hay varias cosas a considerar:

La primera es que se dice que el principio de presunción de inocencia está en el artículo 20, apartado B, fracción I, y creo que esto habría que matizarlo, porque recordemos que ese precepto constitucional no está en vigor, sino lo estará hasta el mes de junio del dieciséis, y consecuentemente creo que habría que tener cuidado para que no pareciera que estamos ya admitiendo la interpretación general del mismo tema.

En segundo lugar, también se le habían hecho algunos comentarios, en cuanto a que el nuevo párrafo tenía que expresar lo que, seguramente por razón de la premura con que se nos presentó el proyecto, y cosa que se agradece mucho, algunas citas, pero también hay algunos párrafos que me preocupan en su forma de redacción. Por ejemplo éste, el del 54, que está en la página cincuenta y ocho que dice: “potestades, ilícitos, ordenamientos y derechos, se integran así en un edificio único de armonía en el que todos sus elementos parecen encajar con suavidad.” Creo que esto metafóricamente puede sonar muy bien, pero creo que normativamente nos va a generar muchos problemas, de verdad, muchos problemas, suponer obligaciones, ilícito y todo encaja en una condición de armonía, porque son de muy distinta racionalidad normativa y fuente judicial.

Pienso que partes muy importantes de las metáforas que se utilizan, no es ésta la única, pero tampoco tiene caso señalar todas ellas, creo que las debiéramos tratar de minimizar, no porque esté yo peleado con los sentidos metafóricos, sino porque me parece que tenemos que llegar a construcciones técnicas de enorme precisión, por las características del tipo de derecho que vamos a utilizar y sobre todo por las repercusiones que se van dando; esta sería una sugerencia general al proyecto: la reducción de las metáforas que suenan muy bien, aparentemente dan una idea de lo que se quiere generar, pero ya si uno se pone en el papel de jueces y magistrados o en general de autoridades administrativas que van a tener que aplicar estos criterios, me parece que son de muy difícil administración esos mismos criterios.

Pero el otro problema, y con esto termino, me parece un poco más complicado e insisto: ¿qué es lo que estamos entendiendo por procedimiento administrativo sancionador? En el proyecto

anterior de la señora Ministra, estoy en la página cincuenta y cinco, párrafo cuarenta y tres, se había dicho que el procedimiento administrativo sancionador, básicamente se refería al procedimiento que se desprendía de la Ley Federal de Responsabilidades o, en general, el que tenía que ver con la materia de responsabilidad de servidores públicos. Este estudio que corre de la página cincuenta y cinco en adelante se eliminó en el presente proyecto; como consecuencia de eso, pareciera que en cualquier procedimiento, no sólo en el de responsabilidad de servidores públicos, en el que se esté aplicando una sanción, es en el que se debe llevar a cabo este principio de presunción de inocencia y éste me parece un asunto extraordinariamente importante para definir. No digo que este bien uno u otro, pero me parece que tenemos que tener certeza de cuál es el procedimiento al cual nos estamos refiriendo.

Si es el procedimiento administrativo sancionador, referido a la responsabilidad de servidores públicos, desde luego, hay una gran cantidad de sanciones para las autoridades y para los particulares, recordemos simple y sencillamente el caso de las personas que, por ejemplo, van a licitaciones y generan exclusiones, concursos subsiguientes, etcétera, que hemos tenido ya varios de esos casos en la Sala, pero puede tener la aplicación —creo que el señor Ministro Zaldívar había planteado esto en otra ocasión— en que a esto debía aplicar tanto para que fueran autoridades, como para quienes fueran particulares.

Sí, pero hay que saber si eso es en un procedimiento administrativo sancionador de responsabilidad de servidores públicos o en un procedimiento administrativo sancionador *lato sensu*; en el proyecto anterior, se estaba sólo considerando el de responsabilidad administrativa de servidores públicos y particulares, pero aquí yo ya no sé muy bien y esto creo que hay

que definirlo, si es todo procedimiento en el que un órgano administrativo aplique o esté en posibilidad de aplicar una sanción en el cual se va a aplicar la presunción de inocencia o sólo en los procedimientos en los cuales los servidores públicos o los particulares con motivo de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos se da; y, desde luego, como éste es un criterio general no podría ser sólo a la Ley Federal de Responsabilidades, sino a la de cualquier entidad federativa como, de hecho, es uno de los casos que se presenta la contradicción de tesis.

Entonces, creo que estos son elementos que convendría tener muy claro, para efectos de emitir una tesis y no que la tesis en lugar de ser causa de soluciones pudiera llegar a ser en el futuro causa de nuevos problemas en una materia delicada, tanto para las autoridades como para los particulares.

Como ven, más que oponerme en este momento a una u otra posición simplemente estoy identificando algunos problemas que me parece que son muy importantes por la naturaleza del asunto y sobre todo por ser una contradicción de tesis, que podamos ir precisando acerca de la qué nos estamos refiriendo. Gracias, señor Ministro Presidente.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Creo que esto que dice el señor Ministro Cossío es muy importante porque ¿de qué manera se puede aplicar este principio a la materia administrativa en toda esa gama de procedimientos que tienen? No coincido con la propuesta por estas razones que me permití suscribir y que les leeré: en relación con los alcances que esta Suprema Corte ha



definido respecto del principio de presunción de inocencia resulta conveniente, en primer lugar, hacer referencia al criterio sostenido por el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1293/2000, que fue una de las primeras tesis del Pleno que se ocupó específicamente del principio de inocencia. Según esta tesis, dicho principio se desprende de forma implícita o se desprendía de forma implícita de la constitución, al derivar de los diversos de debido proceso legal, así como del acusatorio, y se traduce en que el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, por lo que en el acusado no recae la carga de probar su inocencia, y hago énfasis en la cuestión de la carga de prueba.

El debido proceso legal es un principio humano de reconocimiento constitucional que establece reglas y condiciones específicas que deben observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y que con tal carácter, trascienden como principio transversal que irradia todo el sistema constitucional, pues hay una gama de artículos constitucionales que dejan entrever el principio de juzgar a las personas por sus actos, y no por sus atributos de ser, como bien decía el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Sin embargo, que yo identifico como el debido proceso legal, de manera que es éste el principio general dentro del cual podemos encontrar otros específicos a la materia en que se desenvuelven, y que se condicionan por el derecho humano involucrado en cada caso. Por ello, la Primera Sala ha considerado que el principio del debido proceso legal es aplicable al derecho en materia administrativa que tiene, con mayor relieve, aplicación en el derecho penal, precisamente porque ahí es donde el acto coactivo del Estado se presenta con mayor intensidad, y acoto yo, por involucrar el derecho fundamental a la libertad personal.

En materia penal tiene una relevancia especial por estar involucrado este derecho de la libertad personal que condiciona la aplicación de este principio, y la especial aplicación de este principio, que con ello se convierte en específico del derecho penal, está en relación con la carga de la prueba; de manera tal, que a diferencia de los procedimientos de cualquier otra naturaleza, como los referidos a la materia administrativa sancionatoria, la carga de la prueba queda ineludiblemente establecida a cargo de la autoridad penal acusatoria; de manera que resulta secundaria, más no irrelevante, la aportación probatoria de quien esté sometido a un proceso penal.

Considerado de esta forma, el principio de inocencia puede identificarse como una forma específica del principio general de debido proceso legal que contiene y exige sus propias condiciones, y que en materia penal se encuentra en la exigencia del traslado de la carga de la prueba, ineludiblemente en el Estado, como acusador.

Coincido con lo que manifestó el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en la sesión pasada, en cuanto a que no puede extrapolarse un principio, como el de presunción de inocencia del ámbito penal al administrativo, simplemente porque la materia administrativa guarda cierta analogía con la materia penal; sin embargo, con todo respeto, difiero de su conclusión de que dicho principio se encuentra establecido constitucionalmente para todos los ámbitos, pues estimo que fue concebido por el constituyente de manera exclusiva para el ámbito penal, y en todo caso, como una modalidad específica del debido proceso, que es el que transversalmente es aplicable a todo procedimiento. Por ello, es posible considerar que el debido proceso es aplicable a todo procedimiento, mediante la exigencia de que de él se respete, no sólo la obligación de fundar y motivar los actos de autoridad, sino

también las formalidades esenciales del procedimiento, como son: la notificación del inicio del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, la oportunidad de alegar, y una resolución que dirima las cuestiones debatidas que ha precisado en estos elementos la propia Primera Sala, pero que en materia penal se modifica para exigir y establecer la carga probatoria de los hechos y conductas que constituyen un delito a cargo del órgano acusador, constituyéndose, en ese momento, en el específico principio de inocencia, esto es, una forma del debido proceso legal con características especiales en la carga de la prueba que se constituye en materia penal por esa obligación en el principio de inocencia; y por tanto, considero que sólo puede entenderse y exigirse en el derecho penal, sin que ello pueda impedir desde luego, que la persona sujeta a proceso, en todo momento tenga la oportunidad de ofrecer pruebas a su favor.

Si bien, en un procedimiento administrativo sancionador, el órgano sancionador no está exento de fundar y motivar su acto sancionatorio como cualquier acto de autoridad, ello no significa que el Estado sea el único con la carga probatoria, sino que dicha carga también recae en el particular, en la materia administrativa, de forma que se encuentre obligado a probar sus afirmaciones, solo así se entiende, desde mi punto de vista que ante el desarrollo de un procedimiento sancionatorio en materia administrativa, el particular debe demostrar por ejemplo: que cumplió con las obligaciones que le impone la ley, y que por tanto, no es acreedor a alguna sanción.

Confirma el concepto de que lo que diferencia y conforma el principio de inocencia es la especial carga probatoria, el que la Primera Sala ha considerado que la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio, comporta a su vez

dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar, y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.

De esta forma, me queda claro que el principio de inocencia, es una modalidad condicionada del debido proceso legal, que por tanto, sólo es aplicable al derecho penal, lo que se corrobora del contenido de las disposiciones constitucionales en que se reconoce y regula el principio de inocencia, como son los artículos 16, 18, 19, 21, y especialmente el artículo 20, apartado B, fracción I, de la constitución federal, en que se contiene el principio de presunción de inocencia que dispone: “El proceso penal será acusatorio y oral, se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. B) De los derechos de toda persona imputada: fracción I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante la sentencia emitida por el juez de la causa”.

Por otra parte, gracias al principio del debido proceso que implica la exigencia de que los actos de autoridad deban estar fundados y motivados, se satisface en que ningún caso se considere el sujeto sometido a un procedimiento administrativo sancionador a *priori* o de antemano antes de emitirse la resolución como que quien cometió la falta que se le imputa, pues ello no será posible sino hasta que la autoridad al dictar su resolución haya aportado los elementos probatorios que demuestren las afirmaciones de la propia autoridad, esto es: que funde y motive su acto sancionatorio, pues en caso contrario, sería violatorio del debido

proceso, esto es: la autoridad debe expresar en el documento en el que conste la determinación respectiva, los argumentos lógico-jurídicos, en virtud de los cuales la valoración de los elementos probatorios que obran en el expediente, justifican la imposición de aquélla.

Así, el principio básico en los procedimientos administrativos, ya sea unilaterales o contradictorios, es el debido proceso legal, sustentado en la debida fundamentación y motivación que obligan a la autoridad a no dar por sentada la procedencia de una sanción, si no la justifica con pruebas plenamente, dando la oportunidad de defensa y audiencia. Como se señaló en la ejecutoria de la Segunda Sala, relativa al amparo en revisión 431/2012, que participa en la presente contradicción, de dicha norma se desprende que el principio de presunción de inocencia, fue concebido como un derecho exclusivo del proceso penal, puesto que su sola lectura permite advertir que el objeto de su contenido es establecer los principios constitucionales propios del proceso penal, entre otros, la presunción de inocencia, que como he señalado: sólo puede aplicarse a esta materia por la excepcional carga probatoria que implica, y esto es lo que lo hace diferente, y una especie del género debido proceso.

Conviene hacer referencia al criterio adoptado por la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 2087/2011, contenido en la tesis 1/2012, de la Décima Época, conforme al cual el principio de presunción de inocencia está expresamente contenido en la propia constitución a partir de la reforma constitucional en materia penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, en específico, en el artículo 20, apartado B, denominado “De los derechos de toda persona imputada”. Que es el texto que les leí hace un momento.

Clarifica el sentido de que el principio de inocencia está vinculado al derecho penal y está condicionado por la forma en que se atribuye la carga de la prueba, el criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que al resolver el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, una sentencia del veintiséis de noviembre de dos mil diez, señaló lo siguiente: “El principio de presunción de inocencia, constituye un fundamento de las garantías judiciales; la presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi*, esto es la “carga de la prueba”, corresponde a quien acusa. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado. “Igualmente -sigue diciendo la Corte Interamericana- el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha observado que la presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable y asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio. Todas las autoridades públicas, tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio, por ejemplo, absteniéndose de hacer comentarios públicos en que se declare la culpabilidad del acusado”. Y digo, tan es aplicable sólo al derecho penal que la Corte Interamericana también al conceptualizar este principio en el caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, sentencia de doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete, estableció que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales al

afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada.

De lo dispuesto por el artículo 8.2 de la Convención, se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva, en ese caso que se estaba juzgando, es una medida cautelar y no punitiva, incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al sostener en el caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, en septiembre de dos mil once, señaló que el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba -y este es el quid del principio de inocencia- está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado; la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable, una decisión judicial relacionada con él, refleja la opinión de que es culpable. Hasta aquí la última cita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así se confirma que el *onus probandi*, carga de la prueba, es la base de la presunción de inocencia de cualquier sistema jurídico que respete los derechos humanos. Por ello, reitero que en un procedimiento administrativo sancionador, el órgano sancionador si bien no está exento de fundar y motivar su acto sancionatorio como cualquier acto de autoridad, ello no significa que el Estado sea el único con la carga probatoria, sino que dicha carga, en atención a la posición de la autoridad y del gobernado, y a los fines que persiguen con su conducta, también recae en el particular, ésta es la gran diferencia con la presunción de

inocencia, de forma que el sujeto a un procedimiento de esa naturaleza también se encuentra obligado a probar sus afirmaciones, sólo así se entiende que cuando la autoridad competente da inicio a un procedimiento administrativo sancionador, con base en elementos que son reveladores de la comisión de una falta administrativa, al particular le corresponderá demostrar que cumplió con las obligaciones que le impone la ley; y que por tanto, no es acreedor a sanción alguna, en la inteligencia de que en atención al principio del debido proceso los elementos de prueba aportados tanto por la autoridad como por el particular deberán ser valorados para demostrar la existencia de los hechos que pudieran justificar el ejercicio de la potestad punitiva administrativa del Estado.

En general, y en resumen, considero que el principio de presunción de inocencia es una especie específica, concreta, que está condicionada por la carga de la prueba, es una especie del género que es el debido proceso legal; y que por lo tanto, con esa carga de la prueba única y excepcional que se le impone al Estado, sólo puede ser aplicable al derecho penal.

Por último, coincido con lo señalado por el señor Ministro Franco, en el sentido de que la tesis que se agregó por la señora Ministra ponente, se aparta del sentido de la votación a que se llegó en la sesión del día veintiuno pasado, en cuanto a que el punto de contradicción se habría de constreñir a la aplicación del principio de inocencia exclusivamente al procedimiento administrativo sancionador y no en general al derecho administrativo sancionador. Muchas gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Sergio Valls.



**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto que nos presenta la señora Ministra Sánchez Cordero, porque, para mí, el estudio del principio de presunción de inocencia debemos efectuarlo a partir de su naturaleza; esto es, como un derecho fundamental; y por tanto, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, por lo que se debe adoptar la interpretación más favorable a la persona.

En este sentido, advierto que a partir de la regulación que se hace de este principio, tanto en la constitución como en diversos instrumentos internacionales, si bien se establece como una garantía en el ámbito del derecho penal, lo cierto es que lo que se busca es probar la culpa, no la inocencia, exigiéndose por eso que la carga probatoria se haga recaer sobre la parte acusadora.

En este orden de ideas, yo comparto la propuesta del proyecto, como ya dije, en el sentido de que una protección más favorable implicaría efectuar una interpretación amplia, entendiendo el principio de presunción de inocencia como una regla de juicio y una regla de trato susceptible de trasladarse en estos términos a un ámbito distinto al de lo penal.

Bajo una interpretación de esta naturaleza, desde luego estoy de acuerdo con que el principio de presunción de inocencia válidamente puede extenderse al procedimiento administrativo sancionador, ya que éste implica un procedimiento disciplinario que se desahoga en diversas fases con el objetivo de obtener una resolución sancionatoria de una conducta antijurídica; y que por tanto, da cabida a que se imponga la carga de la prueba a la parte que acusa, así como a que se restrinja al máximo la limitación de los derechos fundamentales del acusado, hasta en tanto no se cuente con una resolución.

Este traslado implica acuñar aquellas modalidades del principio de presunción de inocencia que tienen cabida en un procedimiento administrativo sancionador, como lo es la necesidad de que exista una prueba incriminadora suficiente, válida y lícita que corresponda aportar a la administración, ya que todo ello, si bien deriva de un principio penal, debe adoptarse en materia administrativa para garantizar la mayor protección a los derechos humanos, máxime que dado el paralelismo entre un procedimiento y el otro es viable, para mí ese traslado, dada la similitud que existe entre el procedimiento administrativo sancionador y el derecho penal en tanto que ambos parten de la potestad sancionatoria del Estado y ambos buscan en todo momento proteger la dignidad humana a través de un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales, por lo que estoy de acuerdo con el sentido y las consideraciones del proyecto en tanto que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, desde luego, con las adecuaciones pertinentes. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Valls Hernández. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente, para expresar mi sentir, mi opinión respecto del proyecto que estamos examinando. Debo comenzar por reconocer que recoge una importante cantidad de ideas irreprochables en la medida en que nos define básicamente los lineamientos de un procedimiento o de los procedimientos a través de los cuales la administración pública ejerce su poder sancionador.

Bajo esa perspectiva parecería difícil encontrar una posición contraria al proyecto en la medida en que muy detalladamente y con sumo cuidado se van significando, detallando todas y cada una de las etapas que conforman lo que debemos llamar el debido procedimiento en materia administrativa sancionatoria.

Sin embargo, mi dificultad radica en tratar de sumar, de conjuntar todas estas expresiones ya propias de la legalidad que rige este tipo de procedimientos, para quererlas llevar y justificar a través de lo que es una adaptación administrativa del principio de presunción de inocencia, me explico: el punto central en la contradicción es demostrar si uno de los principios rectores del enjuiciamiento penal como lo es la presunción de inocencia, tiene aplicación al procedimiento administrativo sancionador.

Para llegar a ello, para despejar la duda, el proyecto atiende al tema de la equivalencia al que luego denomina paralelismo; esto es, buscar la equivalencia entre las dos figuras en donde habrá de tener aplicación este principio para determinar sobre sus elementos comunes, si estos son más, la posibilidad de su adaptación para que cubra, para que tenga un efecto, en caso de que las diferencias sean tales que no lo justifiquen entender que el principio no tiene operatividad.

Sin embargo, no coincido con la conclusión que luego de hacer un esfuerzo por encontrar ese paralelismo, termine por definir que el principio de presunción de inocencia aplique bajo la figura del equivalente al procedimiento administrativo sancionador.

Primera razón: el principio de presunción de inocencia tiene una diferencia específica y para mí definitoria en cuanto a los dos procedimientos, el principio de presunción de inocencia como pilar del debido proceso penal, parte de la idea necesaria de una

relación jurídica procesal en donde dos contrarios someten a un tercero la determinación de un veredicto, es ahí en donde cobra principal aplicación el tema de la presunción de inocencia pues quien habrá de decidir debe considerar todo el conjunto de ideas que representa un principio de esta naturaleza.

La administración pública no somete su potestad sancionatoria a un tercero para que emita un veredicto, la dicta ella con plena capacidad de ejercicio para así hacerlo, en tanto la ley le habilite para ello así lo deberá hacer, claro, cumpliendo con todas las formalidades que requiere un principio como el de defensa, el del debido procedimiento administrativo.

Un perfecto contraste, el principio de presunción de inocencia lo sería el enjuiciamiento ordinario civil en donde las cargas probatorias pueden generar resultados completamente diferentes que lo que sucedería en la materia penal, es por ello, creo, que ahí habría un contraste importante entre el principio de presunción de inocencia aplicable a la materia penal, frente a los resultados posibles en materia de prueba que se pueden dar en esa misma figura, una relación jurídica procesal actor-demandado, con un veredicto tomado por un tercero en donde la presunción de inocencia no opera en función de lo que la propia legislación y la constitución ha establecido en cada una de estas materias. En concreto, el procedimiento en el juicio penal que parte de la idea de la presunción de inocencia, no tendría un contraste perfecto con el procedimiento en materia civil; esto es, la decisión del tercero que dicta un veredicto parte de ideas diferentes; sin embargo, una cosa en común les lleva a entender que todos parten de una misma idea. Dos actores o un actor y un demandado, llevan a que un tercero decida, esto no sucede en la administración, de ahí que yo no entendería cómo poder llevar un tema de presunción de inocencia frente a la autoridad, que es la

que instruye y decide; esto es, la administración pública, no somete ni condiciona su potestad sancionatoria a un tercero, la decide y la constitución ha sido clara en este sentido: un procedimiento en términos del artículo 14, que cumpla con todas las formalidades de la norma; tan es así, que este principio de presunción de inocencia se incorpora al artículo 20 constitucional en fecha reciente; no obstante que existía de tiempo atrás, en tiempos también en que el procedimiento administrativo sancionatorio pudiera decirse se ha consolidado como una de las formas en que el Estado vigila, autorregula sus actividades.

Así pues, partiendo de la idea –nos dice el proyecto– de que este principio sí es aplicable, concluye en la tesis principal que este principio de presunción de inocencia será tan intenso o tan exiguo, como resulte cada caso concreto. Para mí, un principio así es un dogma, y un dogma tiene que aplicarse plenamente.

Si un principio de esta naturaleza, adaptado a la materia administrativa admite, como aquí se dice, tanta intensidad o está tan menguado como cada caso lo vaya solicitando, difícilmente podríamos concluir que se trata de un principio, pues éste está disponible en función de cada caso, y sobre de esa base su intensidad o su debilidad dependerá de las características que se den, si no, tenemos en una tesis un parámetro, un contraste, ya no sólo una idea, –no pido una idea– sino una explicación concreta para que quien se ve relacionado en esto sepa hasta dónde le alcanza el principio, y la autoridad hasta dónde le obliga, sino simple y sencillamente, bajo la condición, como lo dice la propia tesis de que éste se tiene que hacer adaptado y en la medida en que resulte compatible, creo que no estaremos dando lugar a una claridad como para saber por qué debe entrar. Esto me haría suponer que entra a fuerzas, sólo por así denominarle.

Con todo respeto, de la propia redacción de la tesis propuesta, como autoridad administrativa no sabría en qué consiste este principio, principalmente si hay que adaptarlo en la medida en que resulte compatible. Hasta dónde lo hago intenso, hasta dónde lo hago débil, hasta dónde se merece o hasta dónde lo exijo. Ésa es una de las principales dificultades que me hace encontrar la no conformidad de mi criterio, con el que se establece como conclusión del proyecto, no sin dejar de reconocer, como lo hice al principio de mi intervención, la valía, el cuidado y el detalle que tiene el proyecto para enumerarnos todas y cada una de las formalidades que tiene el procedimiento administrativo sancionador, derivadas precisamente de la norma, en base de lo que la constitución exige, para que un acto de autoridad en donde la administración ejerce su función punitiva, cumpla con las formalidades y derechos que requiere todo interesado; sin embargo, creo que el propio constituyente quiso reservar el principio de presunción de inocencia por la carga que éste representa, y hasta el mismo uso de la palabra “inocencia” sólo al procedimiento penal, por su naturaleza, las implicaciones que tiene éste en la sociedad, y el resultado dañino para un procesado en función de su no observancia.

Por ello, a pesar de reconocer el amplio contenido que nos revela el proyecto en análisis, no creo que esto alcance para definirlo como presunción de inocencia, más aún, si de la propia tesis no desprendo en qué casos sí, en qué casos no, en qué casos a la mitad y en qué casos pleno. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Alberto Pérez Dayán. Señor Ministro Arturo Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo como he votado en la Primera Sala

a favor del criterio que se propone, sigo estando convencido de él y por tanto estoy de acuerdo con el proyecto. Quizás habría que hacer algunos ajustes en algunos párrafos y algunas afirmaciones, sin embargo, en esencia, estoy de acuerdo, y me parece que enriquecería mucho el proyecto incorporar como una premisa general la argumentación del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, sobre el principio de presunción de inocencia derivado del artículo 1° como un derecho humano que permea con diferentes matices distintas ramas del derecho, y no sólo lo penal, y dar sólo como un argumento secundario esta comparación entre lo penal y lo administrativo.

La Primera Sala en distintos precedentes a sostenido que la presunción de inocencia es un derecho fundamental que se aplica al derecho administrativo sancionador, no sólo al procedimiento administrativo sancionador; sin embargo, se ha limitado el punto de contradicción al procedimiento administrativo sancionador, y creo que es importante –como ya lo decía el señor Ministro Cossío– entender qué vamos nosotros a comprender por procedimiento administrativo sancionador, desde mi perspectiva cuando se habla de este género se incluye el derecho propiamente disciplinario o de responsabilidad de servidores públicos, pero también el derecho administrativo sancionador que se refiere a particulares.

Ahora bien, esto no significa que este principio se aplique igual a todas las ramas, así como tiene que modalizarse del derecho penal al derecho administrativo sancionador, creo que también tiene que modalizarse y operar de distinta manera tratándose de responsabilidad de servidores públicos a cómo opera tratándose de particulares y más aún, creo que tratándose de particulares habrá que analizar en su momento qué tipo de procedimiento tenemos para irlo modalizando.

Yo a diferencia de lo que acaba de decir el señor Ministro Pérez Dayán, y con todo respeto, no creo que los principios jurídicos sean dogmas, creo que los principios jurídicos son conceptos que deben irse adaptado y permeando, máxime cuando se trata de derechos fundamentales buscando en todo momento lo que es más favorable al derecho de la persona, porque me parece que querer acartonar los conceptos ha hecho mucho daño al derecho en alguna cuestión, cuánto nos afectó en el amparo que estuviéramos atados, por ejemplo, a que suspensión quiere decir “paralizar” y como suspensión quiere decir paralizar, entonces la suspensión se quedó completamente estancada hasta que se fue superando este concepto para decir: lo importante es que la institución funcione, como le llamemos es lo de menos; y en este caso creo que el principio de presunción de inocencia tiene distintas vertientes y distinta manera de funcionar, de hecho la Primera Sala de manera reiterada, ha venido interpretando y aplicando en distintos asuntos sus tres vertientes: la presunción de inocencia como regla de trato procesal, la presunción de inocencia como regla probatoria, y la presunción de inocencia como estándar de prueba, me parece que opera distinto el principio de acuerdo a qué etapa o en qué perfil lo estamos viendo, y también depende de qué materia, no es una receta de cocina que se tiene que aplicar siempre igual a todo proceso y a todo caso hay que irlo modalizando, y esto, lejos de desnaturalizarlo le da una mayor riqueza a este principio.

Discrepo también de lo que se ha dicho de que los precedentes de la Corte Interamericana confirman que el principio de presunción de inocencia no se aplica a la materia administrativa o al procedimiento administrativo sancionador, el señor Ministro Luis María Aguilar citó un precedente que obviamente se refería a derecho penal y difícilmente la Corte iba a ser elucubraciones sobre materia administrativa; sin embargo, hay precedentes de la Corte Interamericana donde expresamente hace aplicable la



presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador.

En el caso “Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá”, expresamente en el párrafo 110, la Corte dice que va a analizar si el artículo 9° de la Convención es aplicable a la materia sancionadora administrativa, además de serlo evidentemente a la penal, y dice: “Es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado, y que tienen en ocasiones naturaleza similar a la de estas, unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático, es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita”.

Específicamente sobre el principio de presunción de inocencia, en el caso de “López Mendoza Vs. Venezuela”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que este principio es aplicable, y en el caso concreto absuelve al Estado, diciendo, en el párrafo 131: “Por otro lado, en el presente caso, la Corte no encuentra prueba suficiente que le permita considerar que a la víctima se le haya tratado como culpable en las etapas de los procesos administrativos, que finalizaron con la imposición de multas”. Y en el párrafo 132, reitera: “La Corte estima que no se ha comprobado que el Estado violó el artículo 8.1 de la Convención en perjuicio de la víctima, en relación con la presunción de inocencia, en las etapas de los procesos seguidos en su contra que culminaron con la determinación de su responsabilidad administrativa y la imposición de multas”.

Entonces, específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, analizó esta cuestión y parte del supuesto, de que la

presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Consecuentemente, coincido con el proyecto, en el sentido de que es aplicable el principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador, además de los argumentos que se dan por el argumento que ya señalé, que dio en sesión pasada el señor Ministro Gutiérrez, pero teniendo en cuenta que esto tendrá que modalizarse, atendiendo a las características del procedimiento, y no creo que en esta contradicción sea el caso, de entrar a distinguir todos los aspectos, sino dar estos elementos para que después con casos concretos se puedan ir afinando los criterios.

De tal suerte que estoy de acuerdo con el sentido del proyecto y me hago eco de algunas observaciones que se han realizado para ajustar la argumentación de una manera quizá más clara y contundente. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Sólo para dar una explicación del uso de una palabra, y qué bueno que el señor Ministro Zaldívar me permite hacerlo.

Medí perfectamente bien el uso de la palabra “dogma”, luego de consultar el Diccionario de la Academia. Desde luego que cada palabra puede tener cientos de significados, cada quien puede darle un contenido expreso, más amplio, más restringido; la ventaja de contar con un lenguaje común, por así decirlo, a través de una recopilación como lo es la de la Academia, nos lleva entonces a un lenguaje común. “Dogma. Principio innegable de una ciencia”. Y sobre de esa base es que lo expresé. Me parece, por la misma exposición que hice, que dije el principio de presunción de inocencia, me parece pleno, en la medida en que

se le matice, se le desdoble, se le restrinja o se le adapte con una cierta dificultad, le hace perder su condición de principio innegable de una ciencia; sin embargo, qué bueno que se hizo la reflexión para poder expresar por qué utilice esta expresión, sólo como principio innegable de una ciencia; por el desarrollo del proyecto, me parece que todo apunta a reconocer que la presunción de inocencia es un principio innegable del enjuiciamiento penal. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor Ministro Presidente. Quisiera mencionar que, por principio de cuentas, me parece que lo primero que debiéramos distinguir es a lo que se ha referido el señor Ministro José Ramón Cossío.

Cuando hablamos sobre cuál iba a ser el punto de contradicción, se había dicho inicialmente que era aplicable al derecho administrativo sancionador; sin embargo, cuando se hizo la votación del punto de contradicción llegamos a la conclusión mayoritaria de que era en relación con el procedimiento administrativo sancionador. Creo que hay dos cosas muy importantes que pudieran dar la pauta para determinar en qué momento y en qué parte se aplica, para después poder entrar en materia a determinar qué es el principio, cómo se rige, estamos o no de acuerdo con la forma en que se viene determinando, y luego si es o no aplicable a la materia administrativa.

Cuando decíamos que si debería ser aplicable al derecho administrativo sancionador y llegamos a la conclusión de que no, porque el derecho administrativo es muy amplio, y genera una serie de procedimientos muy diferentes y de situaciones muy distintas, por eso entendí que se había restringido al

procedimiento administrativo sancionador, que implica un procedimiento a través del cual la autoridad administrativa va a imponer al particular, o al servidor público una sanción consistente en multa, arresto, destitución, inhabilitación, cualquiera de estas sanciones, pero no podemos abarcar a todo lo que es derecho administrativo, porque en el derecho administrativo al igual que en otro tipo de materias de derechos se dan muchas presunciones en las que finalmente pueden establecerse, pero que no estaríamos en la tesitura de equiparar de ninguna manera el principio de presunción de inocencia con el derecho administrativo en general; me parece, que por eso se restringe al procedimiento administrativo sancionador; entonces, para mí una primera definición es ésta. ¿Qué vamos a entender por procedimiento administrativo sancionador? A todo procedimiento que se emita por autoridad administrativa en el cual se establezca una sanción de cualquier naturaleza, pero muy diferente es por ejemplo, que en materia fiscal se diga: “presumo que me debes tanto de impuestos porque no llevaste a cabo tu declaración anual; es decir, no presentaste tu declaración anual; entonces, presumo que tienes estos ingresos, porque tienes tal cantidad de dinero en tus cuentas bancarias, y por tanto presumo que tienes estos ingresos y debes tanto”. Esa es una presunción que se da en derecho administrativo, para la determinación de un crédito fiscal; estamos hablando de una situación distinta que abarca el derecho administrativo, para mí, esto no entraría dentro de la materia de la contradicción de tesis que estamos hablando, ¿qué se necesitaría?, que con motivo de una situación que generó la determinación de un crédito fiscal se establece una sanción para el particular, como podría ser una multa; ahí ya estamos hablando de una situación distinta, la determinación del crédito es derecho administrativo, la sanción consistente en la multa es aplicación de un procedimiento administrativo sancionador; entonces, si la contradicción de tesis

basamos que su punto era para determinar que en los procedimientos de derecho administrativo sancionador son los que podría o no aplicarse el principio de presunción de inocencia, tenemos que establecer esta delimitación; yo entiendo que nos estamos refiriendo exclusivamente a aquellos procedimientos en los que la autoridad administrativa nos va a establecer una sanción de cualquier naturaleza, pero sanción, no el cumplimiento de sus determinaciones como autoridades administrativas según manifesté en el ejemplo anterior. Entonces, tenemos una determinación importante, creo, que si ya se llegó a la conclusión de que solamente son procedimientos administrativos sancionadores, el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, y lo sugiero respetuosamente, debiera, en principio, hacerse cargo de esta división, y establecer por qué solamente va a ser para este tipo de procedimientos; entonces, una vez establecido que nada más es para los procedimientos administrativos sancionadores donde se va aplicar una sanción, multa, arresto, destitución, suspensión, cualquier situación que sea una sanción, estamos en presencia de determinar si le es aplicable o no el principio de presunción de inocencia a los procedimientos administrativos.

Debo de mencionar que en la Segunda Sala he votado por la determinación que este principio no es aplicable a la materia administrativa; sin embargo con motivo de esta contradicción de tesis, y debo de mencionar que tenemos también un precedente de Pleno, en el que votamos por unanimidad, en el que se estableció la posibilidad de aplicar los principios de presunción de inocencia, ahí todavía en una situación más amplia al derecho administrativo sancionador, así se determinó. ¿Por qué creo que voté en esa ocasión, sin contradecirme a lo mejor no tanto con lo que habíamos expresado en la Segunda Sala? porque en el asunto de Pleno, la razón fundamental por la que se dijo que era

aplicable, era porque estábamos en la aplicación del principio de tipicidad; entonces se dijo: es aplicable la tipicidad tanto a la materia administrativa como a la materia penal, porque si no está establecida, determinada la pena en un artículo y si no está establecida la sanción en un artículo, no se le puede sancionar a nadie; me parecía que estas son situaciones muy semejantes tanto en una materia como en otra; sin embargo, en la Segunda Sala, cuando empezamos a la aplicación de este derecho, a lo mejor las reflexiones fueron de otra naturaleza, y yo, confieso abiertamente, voté diciendo que no era aplicable a la materia administrativa.

Con motivo de esta nueva contradicción de tesis, tratando de analizar con una mayor profundidad lo que es el principio de presunción de inocencia, en qué materias aplica, por qué aplica, cuál es su razón de ser, cuál es su naturaleza, y sobre todo, cuáles son sus consecuencias, manifiesto abiertamente que cambiaré mi criterio, pero quiero dar las razones de por qué cambiaré y además mencionar que incluso me apartaré de muchas que se señalan en el propio proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, y quiero mencionar por qué.

La constitución, antes de la reforma de junio de dos mil ocho, nunca estableció de manera expresa lo que era el principio de presunción de inocencia, simple y sencillamente establecía en los artículos 14 y 16 constitucionales, el principio de legalidad aplicable a todas las materias; y el principio de presunción de inocencia, recordarán ustedes que existía esta tesis de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN.”, porque no había un artículo que de manera específica así lo estableciera, y en la parte medular de esta tesis, lo que dijo la Suprema Corte de Justicia fue lo siguiente: “En este tenor, debe

estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia”; esto fue lo que dijo la Corte en relación al principio de presunción de inocencia.

La reforma constitucional de dos mil ocho, lo estableció de manera específica en el artículo 20 constitucional, tal como lo señala la señora Ministra en el proyecto que ahora tenemos.

El artículo 20 constitucional, fracción I, dice: “El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”; en la fracción V dice: “La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora” en la fracción VIII dice: “El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado”; y en el apartado B del propio artículo dice: “De los derechos de toda persona imputada: Fracción I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Fracción II. A declarar o guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio”. Sin embargo, también hace un momento alguno de los señores Ministros mencionó algo que es muy importante, este artículo 20, en el texto que ha escrito esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en una contradicción de tesis que tuvimos hace relativamente poco tiempo, determinamos que todavía no

está vigente, que para determinar la vigencia de este artículo era necesario tener dos cosas: una, que estuvieran los ordenamientos procesales penales correspondientes vigentes; y la otra, que se hiciera la declaratoria correspondiente del congreso local o del federal, en su caso, según lo estableció el artículo transitorio de la propia reforma de dos mil ocho, entonces, aun cuando el texto está establecido, de todas maneras no está vigente; no obstante, debemos entender que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que este principio está implícito en la propia constitución.

Ahora, qué es lo que debemos entender por “presunción”, creo que de ahí es donde debemos de partir. Si nosotros entendemos que por “presunción”, debemos entender es que es la consecuencia que la ley o el juzgador deducen de un hecho conocido para indagar la existencia o necesidad de otro desconocido, esto es lo que se entiende por presunción en general. La doctrina ha determinado que ésta puede ser de dos tipos: puede ser legal y puede ser humana. Es legal la que está establecida en la propia ley, puede ser explícita o implícita, y siempre derivada de ella de manera expresa o bien, inferida de ella. Y la humana, que es la que realiza en sí el juzgador en el momento de llevar a cabo el análisis correspondiente, y teniendo siempre un hecho cierto que va a conducir a una conclusión por presunción. Ahora, ¿qué es la presunción entonces? La acción o efecto de presumir, sospechar, conjeturar, juzgar por inducción, eso es lo que en términos generales conocemos por presunción, también debo de mencionar que la propia ley establece dos tipos de presunciones: Las absolutas y las relativas. Las absolutas, que conocemos con el nombre de *iuris et de iure*, que no admiten prueba en contrario, y que están establecidas de manera específica en el artículo 382 del Código de Procedimientos Civiles; y las relativas, a las que se refiere el 383. Sobre estas



bases generales de lo que es la presunción, que es la consecuencia que la ley o el juzgador deducen de un hecho conocido para indagar la existencia o necesidad de otro desconocido, pasamos ahora a ver ¿qué es el principio de presunción de inocencia? El principio de presunción de inocencia se dice que es el derecho que toda persona acusada tiene, porque siempre se ha enfocado, debo decir, a la materia penal; no obstante, que si nosotros vemos los antecedentes del principio de presunción de inocencia, de instrumentos internacionales, lo encontramos en un sin número de códigos, y en muchas ocasiones, aplicables no solamente a la materia penal, pero en nuestro sistema jurídico se enfocó necesariamente a la materia penal, porque incluso su definición desde el punto de vista doctrinario, se dio en el sentido de que es el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada y tratada como inocente, en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, y qué es lo que implica este principio, cuáles son las consecuencias de este principio, dicen: pues lo primero es que obliga a demostrar los elementos del ilícito, a la persona que lo acusa, en el caso de nuestro sistema jurídico, desde luego, al agente del Ministerio Público. Otra consecuencia es que tampoco puede ser obligada a confesar en su contra, en el caso de duda, lo que se establece es el principio *in dubio pro reo*, no porque sea inocente, sino simple y sencillamente porque no se alcanzó a establecer debidamente demostrada su culpabilidad, y la idea es que bajo estos principios, cualquier persona que sea acusada de la comisión de un delito, estos principios sean realmente respetados, que no sea nadie acusado por simples conjeturas, por simples suposiciones. La idea fundamental es para la presunción en general y para la presunción de inocencia, es que siempre debe haber la existencia de un hecho cierto, conocido y demostrado, para que se pueda indagar la existencia de otro desconocido y a través de esto establecer qué es lo más

importante: la culpabilidad de la persona o la responsabilidad de la persona.

Sobre estas bases, lo que podemos mencionar es que es verdad que lo que acarrea es la carga de la prueba hacia —en este caso— el agente del Ministerio Público que es el acusador, pero lo que trae como consecuencia el principio de presunción de inocencia es que cuando se va a acusar a alguien se tengan indicios suficientes, que motiven esa acusación.

Por ejemplo, si tenemos un hecho cierto, por ejemplo, el homicidio perpetrado en perjuicio de una persona, en el momento en que esto sucede, el agente del Ministerio Público, lo que tiene que hacer es determinar que hay la muerte de una persona y resguardar todos aquellos instrumentos del delito; es decir, compilar todo aquello que pueda llevarlo a investigar quién fue el que cometió el ilícito, tiene que resguardar huellas, tiene que resguardar el lugar donde se cometió, todos aquellos rastros que puedan implicar la comisión del delito, debe preguntar o saber quiénes son los testigos, quiénes estuvieron presentes, si hay un certificado de defunción, cuál fue la causa de la muerte, todo.

Todo esto tiene que tener el agente del Ministerio Público para poder acusarlo; ya tiene un hecho sucedido, cierto, demostrado, una persona falleció a causa de que alguien lo privó de la vida, resguarda todos aquellos instrumentos del delito y tiene que determinar a quién se le puede atribuir esa muerte, de los mismos instrumentos del delito, puede llegar a tener a través de testigos, a través del análisis de las huellas, a través de muchas cosas, hay indicios suficientes para determinar que cierta persona estuvo en el lugar de los hechos, hay indicios suficientes para determinar que probablemente fuera el responsable. Es toda una cadena, hay un hecho, hay instrumentos del delito, hay

indicios, que de alguna manera establecen la posible responsabilidad de una persona que es la que va a ser acusada como tal, ni siquiera en este momento podemos hablar de que ya hay una determinación específica de que esta persona cometió el ilícito, aquí apenas se está haciendo una consignación y lo que se establece es una presunta, una probable responsabilidad y entonces va a pasar al juez correspondiente para que se inicie nuevamente otra investigación para saber si efectivamente la persona puede o no considerarse probable responsable y se lleva a cabo toda una fase de preparación, de investigación ante el juez de la causa y es hasta el momento en que concluye esta primera fase, cuando el agente del Ministerio Público, determina sus conclusiones y dice: sí, yo lo acuso porque de todo lo que recabé en la averiguación previa y de todo lo que tenemos durante la etapa de investigación ya en el proceso penal ante el juez correspondiente, llego a la conclusión de que él es el culpable; yo lo acuso porque considero que sí lo es.

Hasta ese momento se está dando prácticamente una acusación. Todo lo demás del tiempo se está manejando una presunción, porque hubo hechos ciertos y porque hay situaciones desconocidas que se estaban investigando y que hasta ese momento determina el agente del Ministerio Público que considera él es el culpable. Ya el juez de la causa analizará todo esto y dictará la sentencia correspondiente para absolverlo o para condenarlo. La idea del principio de presunción de inocencia es precisamente que a nadie se le va a dar el tratamiento de culpable y eso es lo que se pretende, hasta que no esté perfectamente demostrado. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que el hecho de que se establezca que una persona puede ser acusada de algo, se haga por simples conjeturas; ésa es, para mí, la esencia del principio de presunción de inocencia, “que nadie puede ser tratado como culpable hasta que realmente

se haya demostrado”, y esto deriva de que lo que tenemos es un hecho cierto que va a demostrarse durante todo este procedimiento, y que solamente podrá obtenerse la conclusión de culpabilidad hasta que se tenga la certeza absoluta de que así es.

Esta es, para mí, la razón de ser del principio de presunción de inocencia, y si bien es cierto que la idea fundamental es que la carga fundamental de probar corresponde al agente del Ministerio Público; eso es totalmente cierto, y que el acusado no puede, en ningún momento, establecerse que su silencio pueda ser motivo de condena, porque eso también es totalmente cierto, no puede decir que porque no contestó la demanda, como sucede, por ejemplo, en alguna causa civil, no contestó la demanda, pues le tengo por presuntivamente ciertos los hechos, no, esto en materia penal jamás podría darse, y ésta es, para mí, la esencia del principio de presunción de inocencia, pero vuelvo a repetir, la idea fundamental es que esa presunción no quiere decir que el reo, simple y sencillamente vaya, se siente, no hable absolutamente nada, y todo corra a cargo del agente del Ministerio Público; no, si el agente del Ministerio Público está ofreciendo testigos, si está ofreciendo documentos, si está ofreciendo determinado tipo de pruebas, pues también el reo debe de contrarrestarlas, precisamente para desvirtuar que en ese momento no se encontraba en ese lugar, que en ese momento estaba en otro lado.

Claro que puede no ofrecer ninguna prueba, pero hay el riesgo de que si las pruebas ofrecidas por el agente del Ministerio Público resultan ser contundentes, pues que sea condenado; a lo que yo voy es: el silencio no implica su culpabilidad, pero esto no quiere decir que por el principio de presunción de inocencia, el

reo no tiene la obligación de hacer absolutamente nada para su determinación de no culpabilidad.

Hay una diferencia que, para mí, es muy importante en cuanto al tratamiento del proyecto, y esto viene justamente de la forma en que la Primera Sala ha establecido lo que es el principio de presunción de inocencia. Hace un momento el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea lo dijo de manera muy clara, y le agradezco mucho que me haya hecho favor de pasar la nota.

Él decía, y así lo manifiesta el proyecto de la señora Ministra, entiendo el criterio de la Primera Sala, que al principio de presunción de inocencia le dan la connotación, dicen: es como regla de trato procesal, como regla probatoria y como estándar de prueba. Como regla de trato procesal, lo que señalan es porque la carga de la prueba corresponde al agente del Ministerio Público, y nadie está obligado, y ningún detenido, por el hecho de no confesar, puede ser declarado culpable. Yo en eso coincido plenamente, la carga fundamental es del agente del Ministerio Público sin perjuicio de que el propio acusado pueda defenderse de las pruebas establecidas por el agente del Ministerio Público.

En este sentido, yo clasificaría al principio de presunción de inocencia como una presunción *juris tantum* de las que la doctrina determina, las que ya habíamos hablado al principio; luego se dice que se establece como regla probatoria; como regla probatoria, me parece importantísimo, y como regla probatoria es, para mí, la que constituye lo esencial en un procedimiento; debo mencionar que el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en su participación anterior, me hizo reflexionar muchísimo cuando dio a conocer cuál era su idea del principio de presunción de inocencia, y en realidad, es lo que me hace cambiar de opinión. Dice: este principio recoge el ideal constitucional de que

el Estado debe juzgar a las personas por sus actos y sus consecuencias en la vida en sociedad, y no por su ontología, yo creo que eso es lo fundamental, o sea, no vas a juzgar a una persona, simplemente por presumir o por pensar que pueda ser culpable, la vas a juzgar porque hay hechos ciertos y demostrados, que es el principio fundamental de una presunción, y por supuesto de la presunción de inocencia, y luego decía otra cosa: no está obligada a juzgar a las personas por lo que hacen o por lo que son, como es evidente la fuerza de este principio se proyecta con mayor nitidez en el derecho penal, por ser donde el Estado ejerce su función coactiva, con lo cual coincido plenamente.

Pero, para mí, lo más importante, la esencia de la presunción de inocencia es: la juzgas por hechos ciertos, por hechos demostrados, por hechos probados, y vas a investigar hechos que no conocen, que van a producir una consecuencia, que es precisamente la culpabilidad de la persona en el caso de que se llegue a demostrar.

Entonces, la conclusión que tiene en esta primera parte de su intervención me llama poderosamente la atención porque dice: no porque existan razones para traspolar un principio penal en materia administrativa, no simplemente porque sea por una simple analogía, sino porque el principio de presunción de inocencia, es una exigencia general del modelo de Estado constitucional de derecho para tratar a las personas en cierta forma en cualquier materia, siempre que se le someta a evaluación por alguna conducta sancionada por las leyes.

En esto coincido plenamente, la esencia del principio de presunción de inocencia para mí es ésta, y como regla probatoria es realmente la principal. El problema que entiendo, y las

divergencias que tengo con el criterio que ha externado la Primera Sala, y que se plasman en el proyecto de la señora Ministra, son en el sentido de que creo que vemos de manera distinta lo que es el debido proceso, y lo que es el principio de presunción de inocencia. Para la Primera Sala, el principio de presunción de inocencia es el género, y la especie es el debido proceso, en mi opinión es al contrario, para mí el debido proceso es el género y la presunción de inocencia es la especie de ese género.

Por esa razón, cuando se dice aquí: el principio de presunción de inocencia implica que tenga abogado, que se lleve a cabo con todas las formalidades de la ley, y quizás esa fue la razón cuando nosotros analizamos el principio de presunción de inocencia en la Segunda Sala, por las cuales dije que no era aplicable, porque debemos entender como principio de presunción de inocencia, el que se cumplan con todas estas formalidades del procedimiento, porque si no, el procedimiento puede ser nulo, o bien, la consecuencia es que no sea culpable, o que no se ha probado la culpabilidad, dije que esto no puede ser aplicable de ninguna manera a la materia administrativa.

En primer lugar, tendría mis dudas si en la materia penal también, pero para la materia administrativa me parecería que de ninguna manera podrían ser aplicables, porque no podríamos decirle nunca, que porque no fue asistido por alguna persona, debemos no aplicarle la multa en materia fiscal a que se hizo acreedor por no pagar en tiempo sus declaraciones o no hacer los pagos correspondientes; por esa razón es que no comparto el desarrollo del principio de presunción de inocencia que se hace en el proyecto, porque se hace de manera muy amplia, porque al principio de presunción de inocencia se le da la connotación de debido proceso, y abarca muchísimas situaciones que en mi

opinión no son las correctas. Para mí, es suficiente con determinar que es un principio en el que se determina a quién corresponde la carga de la prueba, y cuáles son las consecuencias de esa carga de la prueba, y por eso, coincido mucho con lo que el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, cuando dijo que estamos no para juzgar a las personas por lo que son, sino por lo que probamos, y lo que tenemos probado, es precisamente ciertos hechos, conocidos y demostrados que nos van a llevar a la investigación de otros que no sabemos, y cuya consecuencia, en todo caso, será la culpabilidad.

Por esas razones, honestamente considero que en materia administrativa podemos perfectamente aplicar el principio de presunción de inocencia, por supuesto, y debe aplicarse, pero debe aplicarse en aquellos procedimientos administrativos sancionadores donde vamos a aplicar una sanción a un particular, una sanción de todas las que ya mencionamos: multa, arresto, destitución, inhabilitación, etcétera. Vamos a aplicarle esa sanción, que es lo que me lleva a decir que hay la posibilidad de aplicar el mismo principio, pues vamos a aplicar el mismo principio en la medida no por conjeturas, ni por la persona de que se trata, ni por las sospechas que tengamos de esta persona, sino por la certeza existente en determinados hechos ciertos y demostrados y que de alguna manera presumen la posibilidad de que en un momento dado la persona sea culpable de determinada situación.

En la materia administrativa, a diferencia de la materia penal, no tenemos esa etapa previa de averiguación previa, pero tenemos lo que en procedimiento administrativo es precisamente el debido proceso el dar, cuando esto se establece en posibilidad, no en la materia fiscal, pero sí en otro tipo de materias administrativas, garantía de audiencia, el de emitir algo fundado y motivado, todo



eso es debido proceso, dentro del debido proceso lo que tenemos que determinar es que si existen hechos ciertos y probados y que además están perfectamente delimitados en la propia ley y el particular incurrió en esos hechos, evidentemente puede ser sancionado; nadie puede ser sancionado por conjeturas, nadie puede ser sancionado por presunciones, si es que no existe al principio un hecho cierto y demostrado. A partir de ahí, entiendo que el principio de presunción de inocencia es perfectamente aplicable al procedimiento administrativo sancionador en la medida en que debemos aplicarlo, pero bajo estas circunstancias, como una presunción que siempre va a traer como consecuencia la posibilidad de que esa persona sea sancionada, pero porque tenemos la certeza de los hechos que ya cometió, y si en la propia ley administrativa se establecen simples presunciones, las podemos tener, porque de alguna manera la presunción no implica simple conjetura, la presunción siempre va a necesitar un hecho cierto y probado; teniendo un hecho cierto y probado es posible de aplicarla tanto en uno como en otro procedimiento para cualquier sanción que se establezca también en la materia administrativa no tanto por la similitud, no tanto por la identidad de razones; no, porque es aplicable a todo procedimiento en el cual una persona vaya a ser sancionada por un hecho que está previsto en la ley ya sea penal, ya sea administrativa. Por estas razones, señor Ministro Presidente, señora Ministra y señores Ministros, estaré con la propuesta de la señora Ministra ponente en el sentido de que es aplicable para el procedimiento administrativo sancionador el principio de presunción de inocencia, pero me aparto de todas las consideraciones, porque, en mi opinión, el debido proceso es el género, y la especie es el principio de presunción de inocencia. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Al contrario, señora Ministra Luna Ramos. Tengo la petición para hacer uso de la palabra al señor Ministro Luis María Aguilar, el señor Ministro Fernando Franco, inclusive, estoy invirtiendo, primero el señor Ministro Franco la había solicitado; sin embargo, tenemos una sesión privada, la programada para este día, también muy amplia, y antes de levantar la sesión y convocarlos para el día de mañana, sí quisiera hacer algunas precisiones o algunas reflexiones en relación con el tema respecto de lo que se ha manifestado por algunos de ustedes o hay esta coincidencia de la necesidad de definir para efectos de la presente contradicción -esto es muy importante- no tener el contenido amplio o doctrinal que pueda hacerse para el procedimiento administrativo sancionador, sino para efectos de esta contradicción, esto es en relación con la aplicación del principio de presunción de inocencia, creo que recogiendo las amplias discusiones que hemos venido teniendo, sobre todo la del martes veintiuno, ya concretada el jueves veintitrés, podemos ya encontrar estos extremos a partir de la definición precisamente el punto de contradicción se hizo y se llegó a la conclusión de que debe versar exclusivamente respecto de la aplicación del principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo entendido de manera amplia, esto es, que podrían ser los sujetos tanto un funcionario como un particular, este fue el punto de decisión, y en las discusiones se ha venido manifestando -aquí no preciso por parte concreta de qué señor Ministro o señores Ministros coincidieron- respecto de la concreción precisamente del procedimiento administrativo sancionador respecto de aquellos procedimientos seguidos en forma de juicio, porque esto es importante, lo relaciono con la última participación de la señora Ministra, respecto del cumplimiento de las garantías mínimas de debido proceso, también aplicables aquí, donde está presente al presunción de inocencia, desde luego, tanto a cargo de servidores públicos

como de particulares, procedimientos seguidos en forma de juicio, no cualquier trámite administrativo, alguno de ustedes lo precisó en sus participaciones, no se trata este procedimiento de cualquier trámite administrativo sino de aquellos procedimientos administrativos donde el objetivo es seguir un procedimiento de responsabilidad que puede ser ante un particular a un servidor público y donde tiene que campear el principio de presunción de inocencia.

Creo que esta exigencia, muy puesta en razón respecto de la precisión de cuál es el contenido para efectos de esta contradicción, donde estamos aludiendo precisamente a la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia, está ahí construido y probablemente el día de mañana podamos, en principio, tener esta situación. Tal vez la señora Ministra lo debe de haber recogido ahí. Perdón, señora Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Exactamente, señor Ministro Presidente, lo que usted está señalando es el primer punto que creo que debemos de tratar, lo que decía el señor Ministro Cossío. ¿Cuál es la contradicción? ¿A qué se refiere este procedimiento administrativo sancionador en esta contradicción de tesis? Y a partir de entonces hacer ya el proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Porque aquí, prácticamente hemos estado poniendo las “íes” bajo los puntos, aunque los puntos están señalados.

Voy a levantar la sesión, para convocarlos entonces a la privada que tendrá verificativo después de un breve receso y a la pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana en este lugar, a la misma hora. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)**