

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 28 DE ENERO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
200/2013	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS 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>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	3 A 38 Y 39 INCLUSIVE

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 28 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 11 ordinaria, celebrada el lunes veintisiete 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 les consulto si se aprueba en forma

económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA,**
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
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. Vamos a continuar con este estudio, este análisis que venimos haciendo de esta contradicción de criterios. Doy al efecto la palabra a la señora Ministra ponente, doña Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, habiendo escuchado en días anteriores, con mucha atención y respeto las intervenciones de mi compañera y de mis compañeros Ministros, y en atención a sus comentarios, se elaboró un proyecto que está a su consideración, el cual se refiere a tres premisas.

Partiendo de qué se entiende por procedimiento administrativo sancionador, para concluir que el principio de presunción de inocencia es aplicable a dicho procedimiento. Así, se estableció que el procedimiento administrativo sancionador será aquél procedimiento iniciado a un particular o servidor público a partir de una situación concreta, en el que la autoridad administrativa lo instaura en forma de juicio, cumpliendo las formalidades mínimas que refiere el debido proceso y que concluye con una sanción,

cuya finalidad es mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos aquellas conductas contrarias al orden jurídico.

En relación con la primera premisa, se dice que la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal, forma parte de un “genérico derecho punible del Estado”. Por lo que hace a la segunda, se estimó que todo derecho fundamental como es la presunción de inocencia, tendrá eficaz aplicación sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación y tiene el propósito de ser un límite a la potestad represiva del Estado en ejercicio de su derecho punitivo, así se concebirá a nuestro objeto de estudio como una garantía procesal a favor del imputado en el debido proceso dentro de todo enjuiciamiento o procedimiento de orden administrativo.

Destaco, que sobre este punto, en el amparo en revisión 89/2007 del índice de la Segunda Sala, se reconoció así el carácter de derecho fundamental a la presunción de inocencia y estableció que su alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues su cumplimiento implica garantizar la protección de otros derechos como puede ser la dignidad humana.

En relación con la tercera, se apuntó que los principios constitucionales son de aplicación general y atienden a la protección de la persona, desde el punto de vista de protección de los derechos humanos, por tanto, la racionalidad analítica de una materia jurídica en concreto, de lo que se estableció que debido a la aplicación general de los principios constitucionales, la presunción de inocencia se puede ampliar en el procedimiento administrativo sancionador.

Con base a lo anterior, se pone a consideración de este Tribunal Pleno que, debido a la potestad punitiva del Estado, el respeto al

debido proceso y a la aplicación general de los principios constitucionales, el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional, resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Los anteriores puntos se incorporaron a la consulta, como expuse en un principio, de conformidad con las intervenciones de las sesiones pasadas y mismas que se someten ahora a su consideración y que se les repartió el día de ayer, sombreado con negrillas. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Tiene la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Presidente. De manera muy breve y a reserva de poder ampliar mi opinión respecto a las ampliaciones, de alguna manera no cambian el sustento básico con el que no estuve de acuerdo, como lo señalé en las sesiones anteriores. De tal manera que no hace una relevancia en relación con mi opinión.

Sólo quería aprovechar para señalar dos cosas en relación con la discusión que tuvimos el día de ayer, y expresar que de la exposición del Ministro Pérez Dayán, coincido completamente, y agregaría inclusive sus razones a las que expuse, para no coincidir con el proyecto que se nos somete a nuestra consideración.

Es importante para mí, como él lo señaló, que en un esfuerzo de encontrar el paralelismo entre la cuestión administrativa y la penal, se termine por definir que el principio de presunción de inocencia se aplique bajo la figura del equivalente al

procedimiento administrativo sancionador y con ello no podemos estar de acuerdo.

Como pilar del debido proceso penal, parte de la idea el proyecto de una relación jurídica procesal en donde dos contrarios someten a un tercero la determinación de un veredicto, siendo ahí, como él bien dice, 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 esa naturaleza y que en el procedimiento administrativo sancionador, generalmente no se da.

También en cuanto a que no coincidió con el proyecto, respecto de que el principio de inocencia en su aplicación a procedimiento administrativo, será tan intenso, tan exiguo, como resulta en cada caso concreto, pues como él dijo, ese principio es un dogma y coincido gramaticalmente en el uso adecuado de ese término, que más allá de su sentido religioso que nos es común, habla de una proposición que se asienta por firme y cierta, como principio innegable de una ciencia y fundamento, o punto capital de un sistema o ciencia.

Considera el señor Ministro, y coincido con él, en que si dicho principio admite tanta intensidad o está tan menguado en cada caso, como se vaya solicitando, difícilmente podríamos concluir que se trata de un principio, y agregaría que no es de menor importancia, reconocer que no es a causa de un descuido o de una imprecisión que el constituyente hubiera incorporado el principio de inocencia únicamente dentro de las disposiciones de materia penal, y quisiera hacer énfasis en señalar que desde luego reconozco los principios humanos y los derechos que toda persona que está participando en un procedimiento administrativo sancionador, tienen que estar involucrados, y muchos de ellos

son aplicables, sin duda, al procedimiento administrativo sancionador, como son los del debido proceso legal, y la fundamentación y motivación de todo acto, de tal manera que, como de algún modo señalaba la señora Ministra Luna Ramos, no es que se vaya a determinar una sanción en contra de alguien, por el sólo hecho de señalarlo como tal, sino ineludiblemente la autoridad, por el debido proceso legal y por la fundamentación y motivación a que está obligada, deberá justificar plenamente las omisiones o sanciones y conductas que haya cometido el que está sometido a este procedimiento; y por lo tanto, darle todas las garantías necesarias, no obstante que pareciera que el principio de inocencia no estuviera involucrado, porque pienso, como lo sostuve también, que el principio de debido proceso es el género y el principio de inocencia es la especie que se constituye como tal por ser una especie de excepción en relación sólo con la carga de la prueba y que para mí, por esa naturaleza misma, porque está involucrado el derecho a la libertad personal, se le da un trato especial al sistema de carga de la prueba, pero eso no quiere decir que todas las demás obligaciones del Estado no se deban cumplir al emitir una resolución sancionatoria.

Y sólo porque me resultó cita del señor Ministro Zaldívar, y con todo respeto, quisiera mencionar que en el caso Baena Ricardo y Otros contra Panamá, no se trata el punto de presunción de inocencia que está en el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, se trató el artículo 9° que se refiere a un principio de legalidad y de retroactividad, que exige que la sanción que se vaya a imponer o la conducta que se va a sancionar, deba estar previamente establecida en una norma jurídica, de tal modo que no se haga en contra de alguien una determinación que no haya estado previamente existente a la conducta que se haya cometido, y que eso es de lo que trata

específicamente ese precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y no en relación realmente con la cuestión de la presunción de inocencia, pero sólo como una aclaración al respecto.

En general, sostendré mi criterio en contra del proyecto, de manera general, como se propone, que es en el sentido de que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo, sin dejar de reconocer que todas las garantías, derechos y resguardos que se deben otorgar a la persona que está sometida a un procedimiento de esta naturaleza, le son aplicables y son exigencias para el Estado antes de emitir una resolución sancionatoria. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar. Señor Ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No, no, no.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Zaldívar. Es que pedí una aclaración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aclaración, señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente.

Procuraré ser muy breve. En mi primera intervención manifesté que lo primero que tendríamos que hacer era centrar el tema de la contradicción de criterios, y me separé de la posibilidad que inmiscuyéramos en la discusión la cuestión del derecho administrativo sancionador, porque considero que dentro de este

concepto y toda la doctrina, inclusive algunos tribunales constitucionales han diferenciado los tipos de actos de sanción, porque hay algunos que son de acción inmediata y directa respecto de una falta cometida en particular, por un particular.

Consecuentemente, por eso me separé en esa primera ocasión, y entiendo que hoy estamos ya dentro de la discusión exclusivamente del procedimiento administrativo sancionador, y cómo puede o no aplicarse el principio de presunción de inocencia en este ámbito.

Lo primero que quiero decir es que me suscribo a quienes consideran que el principio aplica como tal en el procedimiento administrativo sancionador, como lo entiendo, pero que evidentemente como principio rige, pero las reglas de aplicación pueden ser diferentes y pueden tener enormes matices, tomando en consideración la naturaleza del ámbito administrativo, el tipo de faltas que se sancionan, aunque se equipara mucho; y también enunció que, en mi opinión, por supuesto el procedimiento administrativo sancionador, como lo entiendo, es muy cercano en ese sentido al ámbito penal, porque su objetivo es imponer una sanción, y sanciones en ocasiones muy severas, como son por ejemplo: veinte años de inhabilitación, multas de montos importantísimos que pueden afectar evidentemente a la persona de manera muy importante.

Consecuentemente, este sería mi planteamiento en cuanto a la aplicación del principio de presunción de inocencia, en cuanto al procedimiento administrativo para sancionar, sancionador o sancionatorio, son las tres formas de denominarlos que se utilizan.

Ahora bien, voy a ser muy concreto tratando de centrarme en el tema. Me parece que al tratar este Pleno de identificar qué debe entenderse por este procedimiento, tiene que tratar de encontrar una definición, vamos a llamarle constitucional-jurisdiccional, que

pueda abarcar lo fundamental y no se complique con lo incidental o accidental que pueda haber en todas estas cuestiones, y agradeciendo de nueva cuenta, el enorme esfuerzo que ha hecho la ponente por estarnos nutriendo en muy poco tiempo de aportaciones en sus proyectos para la discusión, yo me separaría del concepto que ella utiliza, y voy a decir por qué. No creo que ni en el ámbito ni el alcance sea el que debemos definir en ese sentido, en mi opinión, el procedimiento administrativo sancionador no es de la administración pública hoy en día nada más, tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo también aplican el procedimiento administrativo sancionador, sancionatorio o para sancionar, sobre todo en la materia de responsabilidades de servidores públicos; consecuentemente, creo que el concepto que pudiéramos alcanzar debe ser mucho más amplio que el de la administración pública.

En segundo lugar, me parece que el procedimiento administrativo sancionador es una especie del género procedimiento administrativo, y que lo distingue fundamentalmente su objeto y su finalidad; su objeto es conocer de irregularidades o faltas sean de servidores públicos como de particulares, y su finalidad, es en todo caso, imponer una sanción.

Me siguen convenciendo mucho definiciones que se han utilizado a lo largo del tiempo, no estoy inventando el hilo negro, simplemente he tratado de recoger las ideas que me parece pueden darnos una concepción general para definir el procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento administrativo en general se puede decir que es un conjunto de actuaciones, actos, formalidades que preceden propiamente al acto administrativo que se pretende crear; creo que esto es lo que es el procedimiento, el procedimiento es instrumental, y en materia administrativa tiene como finalidad generar un acto administrativo, en este caso, el acto

administrativo es un acto administrativo de sanción; consecuentemente, a lo largo del tiempo, sobre todo de la última mitad del Siglo XX, se fue avanzando mucho, interrelacionando el procedimiento jurisdiccional en general con el procedimiento administrativo, para dar mucho mayor seguridad jurídica a quienes están involucrados en ese procedimiento.

Consecuentemente, me parece que en este ámbito pudiéramos encontrar y definir, no estoy proponiendo una definición, sino elementos para definir este concepto que nos permita señalar cuál es su objeto, su finalidad y las condiciones mínimas. Dentro de esto que he dicho que son actos, actuaciones, formalidades, diligencias que se tienen que realizar hoy en día, hemos aplicado al procedimiento administrativo, y así lo podemos ver en nuestro propio derecho positivo, mucho de lo que entendemos qué son los elementos esenciales del procedimiento, y por supuesto aquí entran todos estos elementos que deben garantizar mayor seguridad jurídica, sobre todo, a las personas que puedan estar involucradas en un procedimiento administrativo sancionador, y así hemos dicho que necesariamente tiene que asegurarse la garantía de audiencia y de defensa con todo lo que conlleva: ofrecimiento de pruebas, en la mayoría de las leyes que tenemos en la República, de responsabilidades, se habla de los alegatos, con toda la apertura necesaria para que la administración pública pueda y deba acreditar la responsabilidad, perdón, voy a hablar de autoridad, porque de nueva cuenta estoy cayendo en el mismo error que he criticado, la autoridad competente tenga absoluta certeza de que el individuo es culpable, y al mismo tiempo el individuo bajo el principio de presunción de inocencia, amplio, –insisto– amplio como principio pueda defenderse, y en su caso, aportar las pruebas necesarias para poder acreditar su inocencia.

Me parece que si pudiéramos encontrar una fórmula para esto que estoy diciendo, un poco de manera articulada con ideas, aterrizarlo en un concepto, pudiéramos encontrar algo para definir lo que es el procedimiento administrativo sancionador en general; es decir, el procedimiento, resumo, es instrumental; consecuentemente, es un conjunto de actos, formalidades, diligencias, podemos usar los conceptos que sean necesarios con un objetivo que es, que nazca un acto administrativo cuya característica en el sancionador es que su objeto es conocer de faltas e irregularidades de la persona, servidor público o particular según se trate, y su finalidad es imponer una sanción. Creo que estos elementos permitirían la discusión, los pongo sobre la mesa, con absoluto respeto a lo que considere el Pleno, tratar de identificar un concepto de procedimiento administrativo para sancionar; y consecuentemente, a partir de ahí, ver cómo puede aplicarse el principio de presunción de inocencia; ya muchos se han pronunciado que uno de los elementos es precisamente en atención a las condiciones que se generan dentro de este procedimiento administrativo. Yo, en una cosa similar a esto, por supuesto podría estar totalmente de acuerdo, cambiando el criterio que efectivamente sostuve en la Segunda Sala, a la luz de otro análisis que sostuve de manera absoluta de que no era aplicable el principio de presunción de inocencia. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán, tenía anotados desde el día de ayer a los señores Ministros Luis María Aguilar, a don Fernando Franco, quien ya hizo uso de la palabra y a don Alberto Pérez Darán; enseguida estaría el señor Ministro Cossío, tenemos una aclaración del señor Ministro Zaldívar, en relación a la participación del Ministro Luis María Aguilar, como tenemos reglada esta participación de aclaración en función de no perder

la continuidad precisamente, y no tener toda la ronda, vamos a escuchar si no hay inconveniente, primero al señor Ministro Zaldívar. Adelante.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy breve, no me voy a referir obviamente al tema que se está tratando tan interesante, lo haré en el orden que me corresponda, simplemente aclaro, yo ayer no dije que en el asunto Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá, la Corte Interamericana hubiera aplicado la presunción de inocencia, lo que dije y ahí está la versión estenográfica, es que la Corte Interamericana aceptó que los principios del proceso penal se aplicaran al procedimiento administrativo sancionador, y que específicamente en el asunto López Mendoza Vs. Venezuela, se aplicaba ya expresamente el análisis del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aclaración hecha. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, debo inicialmente reconocer el profundo y encomiable esfuerzo de la señora Ministra Sánchez Cordero para precisar el punto de contradicción; sin embargo, las adiciones que incluyen ahora un criterio específico sobre la definición del procedimiento administrativo sancionador me llevan a expresar dos reflexiones; en la primera diría yo que en mi intervención pasada, dejé claro que suscribía todas las consideraciones del proyecto que delineaban las premisas fundamentales del procedimiento administrativo; sin embargo, desafortunadamente para mí, ahora no podría decir lo mismo, el proyecto modificado nos lleva de un

salto para dejar el derecho administrativo sancionador y entrar de lleno al procedimiento administrativo sancionador, en esa precisa parte me extravié, se recurre a la academia como debe hacerse para definir lo que entenderemos como procedimiento administrativo sancionador. Quisiera contribuir en este ejercicio para sugerir que si la doctrina resulta muy valiosa en este cometido, hay definiciones de esta materia que corren bastante más paralelas a nuestra tradición, legal y jurisprudencial, como son las de Jesús González Pérez que en esto es un referente de la materia, Fernando Garrido Falla, y principalmente Gabino Fraga, todos ellos concluyen palabras más o palabras menos, en que estos procedimientos se constituyen como ya se dijo por una serie de actos concatenados entre sí afectos a un fin común, que concretan una potestad administrativa; sin embargo, más allá de las definiciones que nos podrían dar estos distinguidos autores, todos, si no la abrumadora, quizás hasta la totalidad de la doctrina, coincide en que este es un instrumento, como aquí también se expresó, para producir un acto administrativo, en él, por nuestra exigencia constitucional, se hace concurrir a los interesados y concluye con la aplicación del derecho en sede administrativa; debo destacar, como ya lo hizo el señor Ministro Franco, la presunción de validez que envuelve al acto administrativo, ése sí, un principio irreprochable del derecho administrativo, reconocido universalmente; así pues, el procedimiento administrativo se encuentra por ahora y para mi entender, bastante definido en la doctrina, y en la práctica procesal administrativa sustantiva y adjetiva; por ello expreso mi preocupación, que en el afán muy bien orientado de asimilar a la ciencia del derecho administrativo el derecho a la presunción de inocencia, corramos el riesgo de deformar conceptos e instituciones ya muy sólidas, cuya presencia se ha logrado a través de la construcción del infinito número de casos sometidos a los tribunales, cuyos resultados han dado lugar a la confección

de este concepto. Insistir en esto, me llevaría a sostener que sería tanto como querer cuadrar las cosas a punta de martillazos; lo que no me llena; lo digo por la existencia de esta tesis.

Una segunda reflexión, también con profundo respeto al proyecto que se nos presenta, surge precisamente de la tesis central del proyecto, nos dice: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO”. Luego de referir lo previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política, la tesis nos dice que éste impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, lo que constituye un derecho que la Ley Suprema reconoce y garantiza en general; sin embargo, tomando estas dos ideas, que es un principio constitucional, a partir del artículo 20 y que éste se traduce en arrojar la carga de la prueba al acusador, me llevaría a un descontrol inicial con el texto propio de la constitución, porque el artículo 20 citado, efectivamente habla de los principios generales en el apartado A, y en este apartado A, reconoce en la fracción V, que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad, corresponde a la parte acusadora; es decir, lo clasifica como principio y nos dice: este principio consiste en que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad, corresponde a la parte acusadora, pero en el apartado B, nos habla no de principios, sino de derechos, y entre los derechos incorpora la fracción I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

La concatenación y relación lógica de las ideas me haría suponer entonces, que no es un principio, dado que la constitución, al principio, lo que reconoce como principio es que la carga de la prueba corre por la acusadora, y que la presunción de inocencia

es un derecho; sin embargo la tesis nos revela precisamente lo contrario, que la esencia de este principio, que en términos de la constitución no es principio, precisamente consiste en arrojar la carga de la prueba al acusador; estas circunstancias me harían suponer que si esto no queda definido o claro, de acuerdo con el lenguaje constitucional, mucho más problema me daría adaptarlo a la ciencia administrativa; desde luego, reconozco nuevamente lo complejo del asunto y la buena voluntad, ahora ya quizás hasta por mí mismo entendida, que el derecho a la presunción de inocencia debe ampliarse a toda la potestad sancionatoria del Estado, independientemente de quien sea el que la ponga en acción, sea el Poder Judicial, la administración o incluso el Poder Legislativo. Esas son las precisiones, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Quisiera comenzar en la página sesenta y siete del proyecto, donde la señora Ministra, párrafo setenta y uno, nos dice que en razón del principio pro persona está en vigor la reforma constitucional de junio de dos mil ocho, creo que esto no puede ser así. Cuando tuvimos la contradicción de tesis 36/2012, hay un párrafo expreso en la página cuarenta y cuatro, donde se dice: “no se soslaya la postura del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el sentido que se debe atender al principio *pro homine*, etcétera”, entonces, este argumento fue considerado en una contradicción de tesis, y este argumento fue expresamente desechado por una posición mayoritaria de este Tribunal Pleno. Es verdad que en ese asunto, cinco de nosotros votamos en contra del proyecto, pero hay que recordar que ese asunto tenía la especificidad de la trata de personas, y si la modificación al artículo 19 en materia de trata de

personas había significado o no la entrada en vigor de ese tipo delictivo, y las condiciones que tenían que ver básicamente con prisión preventiva, pero creo que, inclusive, desde lo que recuerdo, los cinco que votamos estábamos discutiendo específicamente el problema de la entrada en vigor del delito de trata, y no la entrada en vigor anticipada bajo el principio pro persona de la reforma penal de dos mil ocho, ni tampoco creo que la modalidad particular de que el principio pro persona, si en todo caso se va a sustentar esto, y ése es el argumento con el que empieza la segunda de las tesis que nos propone la señora Ministra, me parece que no hay ningún inconveniente en decir que hasta en tanto no entre, lo que se resolvió por la Novena Época –desde mi punto de vista– muy adecuadamente, y que se ha sostenido ya en varias sesiones de este asunto, que es un principio implícito a la constitución, pero me parece que forzarnos ahora para darle entidad constitucional al principio pro persona a decir que entró en vigor la reforma penal, cuando los transitorios expresamente dicen otra cosa, creo que es muy complicado, yo con esa parte no podría coincidir, porque creo que: primero, no hay necesidad, y segundo, creo que estaríamos adelantando, me parece que peligrosamente un criterio que después tendríamos que saber cómo administrarlo en una pluralidad del caso, creo que esto no tiene importancia para lo que se quiere hacer en el asunto, porque está el criterio de la Novena Época, en cuanto a principio implícito, a partir de junio de dos mil dieciséis, pues si ya estará en vigor constitucionalmente o en aquellos Estados en que se vayan haciendo la declaratoria de incorporación al sistema acusatorio, evidentemente estará, pero creo que un planteamiento de esta envergadura no es correcto.

El segundo tema que quiero tratar tiene mucho que ver con lo que manejaba el señor Ministro Franco, y creo que la tesis de procedimiento administrativo sancionador, la primera, aun cuando

va haciendo ya un acercamiento a lo que es la materia de la contradicción de tesis, creo que tiene algunos problemas importantes. El Ministro Franco señaló el primero de ellos, pareciera que los procedimientos administrativos sancionadores son un conjunto de procedimientos definidos como él lo decía; el Ministro Pérez Dayán lo decía como sucesión de etapas, etcétera, que sólo compete su ejercicio a la administración pública, y creo que no, creo que aquí se está confundiendo administración pública con función administrativa, que son dos cosas bien distintas, creo que los órganos del Estado en la idea histórica, no realizamos, y la Corte tiene tesis muy elaboradas sobre el particular, no sólo realizamos una sola función, esta Suprema Corte no sólo realiza una función jurisdiccional, realizamos funciones legislativas cuando emitimos reglamentos, funciones administrativas, cuando hacemos nombramientos, etcétera; consecuentemente, creo que en los procedimientos administrativos sancionadores lo importante no es el órgano que lo realiza, sino la función realizada por el órgano, y esto lo que significa es que se están llevando a cabo por distintos órganos del Estado, de acuerdo con sus competencias; hace unas semanas tuvimos el asunto, lo recordarán ustedes del IFE, para determinar la competencia, si era el Tribunal Electoral, o el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero ahí estábamos viendo que un órgano constitucional autónomo también realizaba funciones sancionatorias. Entonces, creo que lo importante no es decir que es de la administración, sino es un procedimiento administrativo que pueden realizar muy distintos órganos del Estado, con la pretensión de identificar un supuesto ilícito, o el supuesto de la ilicitud, y determinar las condiciones de aplicación de la sanción, sino no podría tener la característica de procedimiento sancionador, entonces, si es verdad que son un conjunto de etapas que se realizan como función administrativa, pero tienen una especificidad, y es la preparación de la sanción, y

esto me parece que entonces deja de lado un conjunto muy importante, muy general de procedimientos administrativos que no tienen que ver con esto. Tan procedimiento administrativo es el otorgamiento de una licencia o el otorgamiento de una concesión, en fin, una gran variedad de todo lo que compone el derecho administrativo, pero en esos casos, lo que se está realizando es una autorización, una licencia, como contenido de la norma, pero no se está preparando el acto coactivo ni se está imponiendo una sanción. Creo que ésta es la especificidad en la cual debiéramos nosotros detenernos.

Ahora, esto lo que significa también y estoy de acuerdo con la tesis, en ese sentido es que todo procedimiento llevado a cabo por órganos del Estado, exceptuando desde luego los penales que tienen una racionalidad y una naturaleza distinta, en los cuales se identifique el acto ilícito y se aplique la sanción, son procedimientos respecto de los cuales opera esta presunción de inocencia y esto me parece que es, el elemento central.

No sólo son los procedimientos administrativos, mediante los cuales se esté controlando la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que esto es un problema completamente distinto y así venía el proyecto originario. ¿Estamos haciendo una reconfiguración? o ¿nos la está proponiendo, al menos, la señora Ministra?

Estoy de acuerdo con esto, pero me parece que éste es el elemento definitorio de procedimiento administrativo sancionador y como decía muy bien el señor Ministro Franco, procedimientos administrativos sancionadores también los lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal; es decir, una pluralidad de órganos del Estado y no sólo los

órganos administrativos del Estado, creo que esto es un elemento central.

En la segunda tesis, no estoy de acuerdo en que el fundamento sea un precepto que no ha entrado en vigor, cuando expresamente nos enfrentamos a la idea de que había entrado en vigor, por razón del principio pro persona y expresamente se desechó ese criterio por parte de nosotros; y, por otro lado, creo que en la segunda tesis, no puede ser el fundamento del principio pro persona, el derecho a la dignidad humana, porque esto vuelve una discusión completamente circular, ¿pareciera entonces que el derecho humano es a la dignidad de la persona y el otro es un principio? Creo que no.

Si hay un reconocimiento constitucional a la presunción de inocencia, tiene reconocimiento constitucional en términos de lo que esta Suprema Corte dijo desde la Novena Época y esto me parece que rompe una idea de circularidad, porque si no, parecería que la totalidad de los derechos o la totalidad de los principios se van a fundamentar en un derecho fundamental a la dignidad humana.

No creo que sea el derecho, puede ser como idea conceptual, en fin, todo lo que se describe sobre esto, que no tiene caso repetirlo aquí, pero hacer el fundamento de un derecho constitucional otro derecho, me parece que genera una situación de circularidad en el caso.

Y finalmente la tesis, creo que dice o más bien se propone al final: “aun cuando su empleo deba ser según el caso”, sé que esta tesis no va a resolver ni a establecer las condiciones de solución, pero me parece que es una respuesta muy genérica decir simplemente “las condiciones del caso”. El Ministro

Gutiérrez Ortiz Mena, en su dictamen, el otro día decía que hay que distinguir si son procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, si no son en forma de juicio, en fin.

Creo que tendría que plantearse algún tipo de elementos materiales para efectos de decir esto, porque de otra forma, lo único que diríamos es: sí se aplica el principio de presunción de inocencia en los procedimientos sancionatorios administrativos llevados a cabo por cualquier autoridad del Estado Mexicano y ¿cuándo y cómo? Eso ya que se haga otra contradicción de tesis, les vamos informando bajo qué condiciones.

Creo que éste no es el problema. Debiéramos dar algunas condiciones materiales, que por lo demás se han expuesto ya en esta misma discusión, para efectos de determinar esto. Creo que esta idea de cuáles son las características del proceso, si se refiere a un servidor público o no, en fin, creo que ahí hay algunos elementos que se podrían mencionar probablemente en el engrose, porque este asunto ya nos ha ocupado bastante tiempo, pero creo que hay que hacer un esfuerzo para darle algún tipo de contenido y no simplemente suponer que la contradicción de tesis será decir si aplica o no, en términos muy generales.

Estoy de acuerdo con el proyecto, le pediría a la señora Ministra que no usáramos el artículo 20 como fundamento expreso como si hubiera entrado en vigor, porque eso ya dijimos que no y creo, a partir de lo que decía el señor Ministro Franco, que el concepto de procedimiento administrativo sancionador puede tener algún tipo de precisiones desvinculándolo de administración pública y desvinculándolo de órganos estricta y rigurosamente administrativos del Estado, para dejar esta condición protectora que es lo que se está buscando con estas interpretaciones en

este mismo sentido, y por otro lado, no suponer que como derecho fundamental, puede ser como principio orientador, en eso no me opongo, que así lo define la tesis, utilizar la dignidad de la persona como este elemento. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención las intervenciones de los señores Ministros y las señoras Ministras.

Yo me reitero a favor del proyecto, fundamentalmente por las consideraciones que expresé en mi primera intervención, partiendo del concepto de principio. Efectivamente, el diccionario define el principio como dogma de ciencia, pero habría que distinguir si estamos hablando de una ciencia exacta, que creo que es a lo que se refiere el diccionario cuando habla de principios que no pueden admitir excepciones o modulaciones, y principios de las ciencias sociales. En las ciencias sociales que parten de una construcción lingüística cultural, me parece que los principios se modulan.

Ahora, los principios —desde mi entender en la materia del derecho— deben de maximizarse, y no van a encontrar condiciones exactas de aplicación; es precisamente la diferencia entre un principio y una regla, y aquí, como estamos ante un principio, lo que se debe de buscar es maximizar ese principio, aterrizando esto a la materia administrativa, ¿cómo veo yo que se logra esta expansión del principio de la presunción de inocencia?

Efectivamente, existe una presunción de validez de los actos de la autoridad, pero esa presunción de validez, requiere una fundamentación y motivación, y es ahí donde yo encuentro el principio de presunción de inocencia en los actos unilaterales del Estado; decir que no se parte de la presunción de inocencia para fundar y motivar un acto unilateral del Estado, me parece que deja vacío de cualquier contenido el acto de motivación. Es decir, precisamente el acto de motivación es ubicar la conducta de la persona en una hipótesis normativa, y vencer la presunción de inocencia de la cual se parte. Una vez hecha la fundamentación y motivación, pues se tiene un acto que se presume válido y realizado de manera unilateralmente por el Estado; luego viene, como mencionó el señor Ministro Cossío Díaz, los actos que se llevan a cabo en forma de proceso; ahí también permea el principio de inocencia.

¿Dónde hay una diferencia? Donde no se va a juzgar al particular. ¿Dónde no se va a juzgar al particular? En las medidas cautelares de las que hizo mención el señor Ministro Fernando Franco González Salas en su primera intervención; ahí sí, lo que está sucediendo no es un acto donde se juzga si se va a reprochar o no la actuación del ciudadano; lo que se está haciendo, se está tomando una medida cautelar, como puede ser: una prisión preventiva, medida cautelar en materia civil, etcétera, pero ahí no hay un acto de juzgar, se está conservando generalmente la materia en aras de otro principio con materia civil, puede ser, el bienestar de un menor, etcétera.

En ese sentido, y aterrizándolo al procedimiento administrativo sancionador, me parece que se puede construir una definición, como bien lo hace la señora Ministra en su proyecto, en el sentido de buscar los actos donde son unilaterales, la presunción de inocencia encuentra la fundamentación y motivación. Los

llevados en forma de juicio durante el debido proceso, y distinguir de los actos administrativos donde no se está juzgando al individuo por los actos que pudieran llevar un reproche de gobierno.

Por último, yo sí encuentro —como bien lo establece el proyecto— el fundamento en la dignidad del ser humano. Desde la modificación al artículo 1° constitucional se cambia de un otorgamiento de derechos humanos por un reconocimiento de derechos humanos; reconocimiento implica necesariamente que estos derechos humanos son previos al Estado; al ser previos al Estado se fundamentan en la dignidad del ser humano, por eso no encuentro una circularidad en la argumentación, pero es un enfoque filosófico muy distinto, y yo comparto esa parte del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego, quisiera exponer mi punto de vista, pero a veces se vuelve un tanto complejo porque se han expuesto tantos conceptos; y además, la señora Ministra ponente ha sido tan amable de tratar de recoger todas estas aportaciones que han tenido los compañeros en sus intervenciones, a lo mejor, como se van introduciendo nuevos elementos, va siendo más complicado fijar una posición en relación con el proyecto. Me sumo al agradecimiento a la señora Ministra de haber hecho el esfuerzo de incorporar todas estas participaciones, pero me parece que a veces se genera un problema más cuando trata uno de hacer el análisis, y fijar un posicionamiento en relación con el proyecto.

Quisiera decir cuál es mi postura en relación con el tema del proyecto, estoy de acuerdo con el sentido que propone el proyecto en el punto en donde estima que la presunción de inocencia es aplicable en procedimientos administrativos sancionadores. Creo que esta es la base de la propuesta que hace el proyecto, y con esa propuesta estoy de acuerdo, siendo congruente con los votos que he emitido en la Primera Sala de este Alto Tribunal.

Si hay necesidad o no de definir con toda precisión lo que es un procedimiento administrativo sancionador, creo que vamos a enfrentarnos con algunos problemas conceptuales. ¿Dónde ubico la aplicación del principio de presunción de inocencia? Lo ubico dentro de un proceso precisamente, porque el principio de presunción de inocencia tiene ese antecedente necesario, que haya un proceso; y como se dice en la frase ya tan llevada y traída “de que nadie debe ser considerado culpable hasta que no se le demuestre, y venga una resolución que así lo determine”, ese es el efecto de este principio de presunción de inocencia, en el ámbito de un procedimiento administrativo sancionador.

Creo que este principio, efectivamente deriva o inicia, o tiene razón de ser originalmente en los procedimientos penales en donde está en juego la libertad de una persona, y me parece que la argumentación que se hace en el proyecto original en relación con una aplicación derivada a la materia del procedimiento administrativo, tiene sentido, porque en ambos casos estamos en el ejercicio del poder punitivo del Estado, juzgando conductas de particulares o de autoridades en el caso de los procedimientos sancionadores administrativos; y desde luego, de lo que se trata es de que a esa persona que está sujeta a ese procedimiento, y que está en proceso la determinación de si va a ser impuesta una sanción o no en su contra por haber infringido algún precepto

legal que prevé una conducta prohibida, pues que mientras no venga la resolución, a esa persona no se le considere responsable de las faltas que se le atribuyen, y en esa virtud goce de esa presunción de inocencia durante el trámite de ese procedimiento respectivo. Me parece que, en esa medida, el principio es exactamente aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores.

Ahora, comparto la observación que hacía el señor Ministro Cossío desde el día de ayer, en el sentido de que no podemos todavía señalar como fundamento de esta conclusión el artículo 20 constitucional que no ha entrado en vigor, y que está en una *vacatio legis* hasta el año dos mil dieciséis. Creo que con la interpretación que ya había hecho esta propia Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que aunque no estaba expresamente regulado en nuestra constitución el principio de presunción de inocencia, su existencia se derivaba de la lectura de diversos preceptos. Creo que con esa base, podemos llegar a la misma conclusión, sin introducir el tema de si ya está en vigor, o ya deben considerarse vigentes algunos de los principios de la reforma penal en materia de juicios orales acusatorios, que incluso ya hemos discutido en otros asuntos en este Tribunal Pleno.

Sí distingo el principio de presunción de inocencia de otro tipo de garantías, otro tipo de derechos fundamentales. Me parece que la obligación de toda autoridad de fundar y motivar sus determinaciones, lo que establece el artículo 1º constitucional actualmente en el sentido de la obligación de proteger, respetar, garantizar los derechos humanos, son garantías y son derechos que se establecen a favor de los particulares en contra de actos de autoridades, pero que tienen su propio ámbito de aplicación. Me parece que el principio de presunción de inocencia tiene un

ámbito particular de aplicación, ya lo decía yo, dentro de un procedimiento en donde se va a determinar que esa persona no va a poder ser considerada responsable de las faltas que se le atribuyen, hasta que venga una determinación que así lo establezca.

Por otro lado, también se comentaba en cuanto a la redacción de la tesis, creo que no es esencial una tesis donde definamos con toda pulcritud qué es el procedimiento administrativo sancionador. Creo que se pueden dar algunos principios generales, que ya aquí se han comentado: debe ser un procedimiento, debe establecerse que es en uso de la facultad punitiva del Estado para sancionar una conducta que está prevista en una ley que debe ser sancionada, y que finalmente en ese ámbito es donde debe operar este principio.

No se le puede dar un contenido de aplicación completo porque simple y sencillamente es un principio diseñado para la materia penal, y lo estamos haciendo aplicable a la materia administrativa, pero como tal, con la esencia que tiene, y en la propia tesis me parece que se da el lineamiento de en qué aspecto es aplicable, la tesis dice: "Se impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador". Ese es el ámbito en donde también me parece que es exactamente aplicable el principio de presunción de inocencia en un procedimiento administrativo sancionador. Entonces, advierto dos vertientes: una, que la persona que está sujeta a ese procedimiento, no sea considerada responsable hasta que se emita una determinación; y dos, que la carga de demostrar la falta que se le atribuye a esa persona, sea un particular o un funcionario público, será necesariamente por parte de la autoridad que presenta la acusación respectiva.

Se señalaba que son cuestiones distintas este principio de presunción de inocencia, por ejemplo, que no aplica en materia civil. En eso estoy totalmente de acuerdo, porque en la materia civil es un procedimiento entre partes iguales y que hay un tercero que va a definir la controversia; hay procedimientos administrativos en donde hay un tercero, y hay procedimientos administrativos en donde la propia autoridad es la que define. Me parece que en esa hipótesis es aún más necesaria la aplicación del principio de presunción de inocencia que en uno en donde hay una heterocomposición con un juez que va a resolver la situación respectiva.

Así es que sugeriría a este Honorable Tribunal Pleno: tal vez en cuestiones conceptuales no vamos a llegar a establecer un consenso o no vamos a coincidir a detalle en algunos temas, pero creo que las líneas generales están bien determinadas, y ese es el sentido del proyecto; a lo mejor habría que hacer algún ajuste en la tesis final, porque creo que hay este tema de que el empleo debe ser según el caso; debe ser según el caso, pero deben establecerse las líneas generales en los que se va a aplicar este principio en todos los casos en los que pueda ser aplicable. Con estas precisiones y éstas serían las líneas generales de lo que me parece que debe ser la solución a esta contradicción de tesis, y en ese sentido votaría a favor del proyecto; si trajera algunas otras consideraciones, que yo respeto, pero tal vez no compartiría o no estimara necesarias, haría alguna salvedad sobre ese punto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. En primer lugar, quiero decir que coincido con prácticamente gran parte de lo que decía el señor Ministro Fernando Franco sobre la conceptualización, más que definición del procedimiento administrativo sancionador; también entiendo que el procedimiento administrativo se constituye por una serie de actos, de formalidades que tienen como finalidad la emisión del acto administrativo, y cuando este acto administrativo tiene como finalidad o como objetivo la sanción; entonces, es una especie del procedimiento administrativo, que es precisamente el procedimiento administrativo sancionador, creo que en términos generales, no sólo la doctrina, sino nuestras propias legislaciones de procedimiento administrativo, nos dan sustento para poder interpretar o conceptualizar de esta forma amplia el procedimiento administrativo.

En segundo lugar, también coincido que quizás el fundamento, no es el artículo 20, pero sí es constitucional, porque el fundamento -en mi opinión- es el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que ya es constitución, de conformidad con el artículo 1º, de tal suerte, yo creo que este fundamento se puede dar y después reforzarlo con la tesis que ya se ha referido de la Novena Época.

En tercer lugar, creo que es importante que en las tesis se diga que la aplicación de este principio y derecho fundamental además, tendrá que irse modulando de acuerdo a las características del procedimiento de que se trate, veo extraordinariamente complicado que pudiéramos establecer una especie de catálogo minucioso de cada caso y cada procedimiento, porque me parece que, por un lado, yo nunca he participado en este tipo de decisiones cuando se dan en sede jurisdiccional, porque podríamos limitar las posibilidades

interpretativas de los juzgadores, y por el otro lado, tendríamos que idear e imaginar todos los supuestos posibles de procedimientos para establecer estos lineamientos. Me parece que dejarlo así en términos generales –como lo ha venido aplicando, creo que acertadamente la Primera Sala– es adecuado; ahora bien si este Tribunal Pleno votara porque hay que enumerarlos o determinarlos, pediría que se hiciera en una sesión y no en el engrose, porque me parece que estos aspectos –si es que decidimos fijarlos– tienen que dar lugar a una votación porque no necesariamente todos vamos a estar de acuerdo, entonces, creo que como en lo esencial estamos de acuerdo, me parece que podríamos avanzar sobre esta línea del proyecto.

Y por último, discrepo de lo que se ha dicho aquí, de que el principio de presunción de inocencia no aplica en medidas cautelares; por supuesto que sí aplica en su vertiente de regla de trato procesal, de hecho la Primera Sala tiene por lo menos dos precedentes en que se ha establecido que sí aplica; ahora, esto no quiere decir que en todos los asuntos, habrá asuntos que por su propia naturaleza, porque haya texto constitucional, un caso reciente que tuvimos en la Primera Sala en que la medida cautelar tenía por objeto la protección de la mujer, establecimos que en este caso específico no opera la presunción de inocencia, pero creo que esto no es parte de la contradicción, me parece que esto podría dar lugar a un debate específico, tenemos precedentes ya en la Primera Sala, y yo pediría que el tema de las medidas cautelares como no fue parte de la contradicción y realmente no lo hemos debatido, pues no hubiera ninguna referencia a ello, el proyecto no lo trata, pero ha habido algunos comentarios en ese sentido, de tal suerte que, con estas líneas general y obviamente pues ya sería cosa de ver el engrose y a lo mejor todos tendremos matices, pero me parece que se está logrando una opinión mayoritaria bastante consistente en el sentido de que el principio de presunción de inocencia aplica en

el procedimiento administrativo sancionador. Segundo, que aplica con ciertas modalidades, atendiendo a la naturaleza del caso concreto, y que creo que sobre estas líneas también entendiendo el procedimiento administrativo sancionador en estos términos amplios, yo estaría de acuerdo y me parece que se podría construir un criterio muy valioso. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Pues también agradecerle a la señora Ministra todo el esfuerzo que hizo de un día para otro, de tratar de presentarnos un documento en blanco y negro, con todas las intervenciones –que como bien dicen a veces son disímbolas– y el hecho de tratar de conjuntarla es complicado, por eso se le agradece doblemente.

Nada más quisiera mencionar que en mi participación del día de ayer manifesté cuál es mi criterio en relación con el principio de presunción de inocencia, no lo voy a repetir, en ese aspecto me apartaría de algunas de las cuestiones señaladas en el proyecto que van muy de la mano con lo que ya el criterio que la Primera Sala ha manifestado en ese sentido, y con las cuales no concuerdo de manera total, pero bueno, esto sería motivo de un voto concurrente.

En relación a la aplicación del artículo 20, también desde el día de ayer había mencionado que no estaba en vigor y había mencionado también: está la tesis de este Pleno donde ya se dijo que estaba implícito aun cuando no estuviera en vigor el texto relativo.

En cuanto a la determinación de lo que es el procedimiento administrativo sancionador, y es al que sería aplicable, participo de muchas de las ideas que ya han mencionado los señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra, y pienso que parten, sobre todo, fundamentalmente del entendimiento de lo que es el poder del Estado, y el poder del Estado que es único y que se divide para su ejercicio en tres ramas, y que son prácticamente funciones, el poder no es una autoridad sino el poder es una función, y como tal es la que realiza; por esta razón la definición de lo que es procedimiento administrativo, se ha dicho, no es lo que realiza determinada autoridad sino es el conjunto de actos que de alguna manera tienden a que se emita un acto administrativo por quien esté en un momento dado facultado para el ejercicio de este tipo de funciones.

Y también tomar en consideración que tenemos, desde el punto de vista doctrinario, algunas clasificaciones de lo que es el procedimiento administrativo, que incluso ha adoptado nuestra propia jurisprudencia, en el sentido de que hemos dicho que hay procedimientos administrativos propiamente dichos, hay procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, hay procedimientos contenciosos administrativos y hay procedimientos jurisdiccionales administrativos.

Ahora, para efectos de nuestra contradicción de tesis nos interesan los dos primeros, porque están referidos prácticamente a lo que en un momento dado implicaría un procedimiento administrativo sancionador, que puede ser a través de un procedimiento administrativo propiamente dicho o a través de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dependiendo el tipo de procedimiento que se encuentre establecido en la legislación que se vaya a aplicar, pero que, al final de cuentas, lo que tienden es a establecer una sanción a la

autoridad, al servidor público o al particular de que se trate. Sobre esta base, enfocar que es a este tipo de procedimientos al que se está refiriendo la contradicción de tesis y, sobre esa base, ya desmenuzar lo que es el principio de presunción de inocencia, al que ya no me voy a referir porque ya el día de ayer hice alusión a cuál es mi criterio al respecto, y en qué me separo de algunas de las cuestiones que ya se mencionan en el proyecto. Por estas razones, señor Presidente, señora Ministra, señores Ministros, yo estaría con el proyecto presentado por la señora Ministra, y me apartaría de consideraciones para formular en su momento un voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Si me permite la señora Ministra ponente, voy a dar mi punto de vista, seré muy breve, en tanto ha sido enriquecedora, totalmente, la construcción de estos criterios.

El tema de la presunción de inocencia, y lo caracterizo así, no como principio, no como garantía procesal, no como derecho humano, sino en cuanto a su contenido, en tanto que esas son las caracterizaciones que se le han venido adjudicando en este momento a partir de principios procesales muy antiguos basados en la buena fe.

La presunción de inocencia encuentra su origen, lo recordamos todos, desde que estudiamos el derecho romano, como un principio procesal de buena fe, donde un reproche que se hace a una contraparte es en función de que no se ha conducido con buena fe; de ahí se deriva a presunciones procesales, a una presunción procesal *iuris tantum*; esta definición se traslada al derecho penal y ahí se refuerza por la naturaleza precisamente del contenido del derecho penal, como una presunción de otro orden, una presunción de inocencia ya como tal, no presunción

de buena fe; encuentra su origen en la buena fe, pero una presunción en función de que está la libertad, o bien otros valores jurídicamente protegidos, vitales, importantísimos que ameritan protección, y frente a la inequívoca potestad punitiva del Estado se reacciona precisamente para dar una protección presumiendo la buena fe en la imputación de ciertos hechos que las herramientas argumentativas e inclusive las disposiciones normativas llevan precisamente a establecer esta reacción de protección, porque no solamente entra la argumentación sino la normativa, recordemos que hasta mil novecientos ochenta y tres del siglo pasado se presumía la intención delictuosa; viene la modificación sustantiva para establecer la presunción de inocencia, la carga de la prueba a la inversa, el *modus probandi* a la inversa en todo ese origen, a partir de esto que transita como garantía procesal, que transita como derecho a la adecuada defensa y ahora como principio constitucional o como derecho humano, ése es el tránsito que ha venido teniendo. Ahora, más allá de que sea o no sea, en virtud de la vigencia o no del artículo 20 constitucional reformado, en tanto que aquí se ha dicho: “Si es un derecho humano es un derecho previo al Estado, reconocido e inherente al hombre *per se*. “¿Pero cuál es el impacto que tiene en esta contradicción de criterios?, que dependiendo de cada caracterización será el sustento, nos ha costado trabajo identificar en principio, el tema de la contradicción y, a partir de que definimos el tema de la contradicción, nos llevó a la necesidad de determinar el contenido de los procedimientos administrativos sancionadores, hoy estamos bordando en eso, creo que tenemos definiciones, están aquí, inclusive involucrando las dos manifestaciones en la potestad del Estado que pueden llevar a establecer sanciones, ya en la materia penal, derecho penal y derecho administrativo sancionador, se ha dicho por el propio Alto Tribunal que son manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado, y que participan, inclusive penas

derivadas de procedimientos penales y sanciones o medidas de seguridad o cautelares de procedimientos administrativos, unilaterales o en forma de juicio, siempre llevados en contra de un particular o en contra de un servidor; ahí tenemos ya la caracterización nacida de esta construcción el día de hoy o empezada ya a pergeñar en las ocasiones anteriores y hoy creo que ha quedado muy claro, con las manifestaciones de ustedes, como se ha ido acotando para efectos, esto es muy importante en esta contradicción de criterios.

Aquí se ha distinguido en eso de que no podemos abarcar lo más y que hay que esperar en algunas cuestiones a que llegue ese criterio y pronunciarnos, pero ahorita en éste que es muy importante yo también comparto la propuesta esencial del proyecto si ese es el tema de contradicción, si el espectro amplificador que se tiene de la presunción de inocencia, yo sí la reconozco como un derecho fundamental, me adhiero a quien así lo ha manifestado, sí tiene esa caracterización y a partir de ahí tenemos esa protección, el ámbito de protección está también para los procedimientos administrativos sancionadores.

Ese es mi punto de vista, yo me adheriría al sustento que se diera ahí que prácticamente son sustentos de posiciones, lo ha dicho el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, filosóficas en algún caso, de procedimiento en el otro o bien del antecedente jurisprudencial que hemos venido desarrollando, creo que con el antecedente jurisprudencial que se ha venido desarrollando, aquí sí, fundamentalmente por la Primera Sala, porque así se ha dado, ese desarrollo jurisprudencial es más que suficiente para abonar al proyecto en su caracterización y siento que estamos en aptitud de votarlo y, en última instancia, hacer nuestras manifestaciones en votos concurrentes para estos efectos.

Les pregunto si creen que está suficientemente discutido. Señora Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Cada vez y cada día en estas sesiones se presenta un proyecto, yo diría, un borrador de proyecto y se van construyendo las sentencias con las intervenciones tan valiosas de la señora Ministra y de los señores Ministros. Es lo que siempre presentamos, un proyecto, diría un proyecto borrador y cada día se aprende más en este Tribunal Pleno.

Desde luego, el Ministro Cossío tiene toda la razón, no ha entrado en vigor la reforma, me haría cargo de esta corriente ya de tesis jurisprudenciales que se han venido dando desde la Novena Época en relación a que es un principio implícito en la constitución.

También, le quiero agradecer al Ministro Zaldívar la intervención de la Convención Americana, ya lo habíamos nosotros relacionado en la página sesenta y uno, el artículo 8.1 sin embargo, probablemente la desarrollaría con más amplitud este artículo.

Desde luego, la intervención del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, que realmente me ha parecido muy valiosa también en la solución de esta contradicción de tesis, y por tanto, señor Ministro Presidente, estimo que haré mi mejor esfuerzo para que el proyecto, más bien, ya el engrose, pueda circular con un engrose definitivo y ya se apartarían algunos Ministros de algunas de las consideraciones que pudiera contener este engrose y obviamente respetando su derecho a hacer un voto concurrente en su caso, del engrose que en su momento se circularía.

Creo que ya estamos en aptitud, señor Ministro Presidente, de tomar una votación, no sé si estén de acuerdo los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a tomar la votación. Tome votación, secretario, a favor o en contra de la propuesta modificada de la señora Ministra que, en lo esencial, ha sido la discusión.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, apartándome de algunas consideraciones y, una vez visto el engrose, formularía o no voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Exactamente en los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También con el sentido, en contra de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el sentido y en contra de consideraciones, y obviamente, esperando el engrose.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado, reservándome en su caso voto concurrente, pero en principio, comparto toda la propuesta modificada.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado, pero no con todas las consideraciones, con la reserva del voto concurrente en caso necesario.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra del planteamiento general del proyecto, anunciando voto particular.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto, reservando mi derecho a hacer voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En tanto la sentencia será completamente diferente del proyecto, estoy en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto modificado, también haciendo la reserva de voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; con voto en contra de algunas consideraciones, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Pardo Rebolledo; y reserva de votos, de los señores Ministros que están votando a favor del sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con ese resultado y reiterando el reconocimiento del derecho que se tiene para formular los votos concurrentes y particulares que procedan: **HAY DECISIÓN EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 200/2013.**

Señor Ministro Franco González Salas, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Una pregunta, porque es importante. El proyecto trae dos tesis, en realidad nos hemos centrado en una. Entendemos que es sobre ésa, nada más sobre la que se va a resolver.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, e inclusive hubo una observación del señor Ministro Cossío Díaz, respecto de la eliminación de una, que fue aceptada por la señora Ministra Sánchez Cordero. Pero nos centramos en la que usted dice, exactamente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pertinente la aclaración, señor Ministro Franco González Salas.

Señoras y señores Ministros, el día de ayer en la sesión privada, quedaron pendientes de decisión algunos asuntos importantes, de naturaleza administrativa. Voy a levantar la sesión pública ordinaria, y los convoco a la continuación de la sesión privada, inmediatamente después de un receso. De esta suerte, se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)