

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 11
O R D I N A R I A
LUNES 27 DE ENERO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta minutos del lunes veintisiete de enero de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, 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 A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número diez ordinaria, celebrada el jueves veintitrés de enero de dos mil catorce.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes veintisiete de enero de dos mil catorce:

I. 200/2013

Contradicción de tesis 200/2013, suscitada entre la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 349/2011 y 431/2012. En el proyecto modificado formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, las tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. TERCERO. Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en esta resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.”* Las tesis a las que hace referencia el resolutivo segundo tienen por rubro *“PARALELISMO. ÉSTE PERMITE LA EXTRAPOLACIÓN DE PRINCIPIOS PENALES AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.”* y *“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.”*

El señor Ministro Presidente Silva Meza reabrió la discusión en torno al estudio de fondo del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz recapituló que originalmente la propuesta del proyecto englobaba todo el derecho administrativo sancionador, pero que, en sesiones anteriores, se determinó por votación mayoritaria que el tema sobre el cual versaría la tesis de la contradicción sería únicamente el procedimiento administrativo sancionador.

Respecto de la participación del señor Ministro Franco González Salas, indicó que se planteó el problema alusivo a si el derecho administrativo sancionador tiene una modalidad material específica o se refiere a una totalidad procedimental. Apuntó que la primera tesis del proyecto debe eliminarse porque menciona en su rubro al derecho administrativo sancionador, y que en la segunda debería realizarse una precisión para reflejar lo votado por mayoría, dado que proporciona, como fundamento del procedimiento administrativo sancionador, al derecho administrativo sancionador.

Consideró que debería matizarse la afirmación relativa a que el principio de inocencia se encuentra en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, puesto que el precepto entrará en vigor hasta junio de dos mil dieciséis. Asimismo, respecto de la cita “potestades, ilícitos, ordenamientos y derechos, se integran así en un edificio único de armonía en el que todos sus elementos parecen encajar con suavidad” contenida en el proyecto, estimó que no debe tratarse metafóricamente un tema de racionalidad normativa y fuente judicial que debe construirse técnicamente con enorme precisión, dadas las características del tipo de derecho que se analizará, pues generaría problemas al momento de la aplicación de los criterios y, por tanto, se deben minimizar las metáforas.

Señaló otro problema relativo a que en el proyecto anterior, en la página cincuenta y cinco, se mencionaba que

el procedimiento administrativo sancionador se refería básicamente al desprendido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o, en general, los relativos a la materia de responsabilidad de servidores públicos y, en el proyecto modificado, se eliminó esa parte, por lo que podría entenderse que sería aplicable a cualquier procedimiento en el que se imponga una sanción, con lo cual se perdería certeza de cuál es el procedimiento a que se enfocará el criterio; si es el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidades de servidores públicos, existen diversas sanciones para autoridades y particulares, como en el caso de las licitaciones; si se trata del procedimiento administrativo sancionador *lato sensu*, la tesis pudiera ser causa de nuevos problemas en esta delicada materia.

Aclaró que, por el momento, aún no se posicionaría.

El señor Ministro Aguilar Morales resaltó la importancia de los señalamientos del señor Ministro Cossío Díaz y se posicionó en contra del proyecto porque se debe tener en cuenta el criterio sostenido por el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1293/2000, en el cual se estableció que el principio de presunción de inocencia se desprende de forma implícita de la Constitución, derivado de los diversos principios de debido proceso legal y acusatorio, lo que 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.

Precisó que 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 irradia a todo el sistema constitucional, dada la gama de artículos que dejan entrever el principio de juzgar a las personas por sus actos y no por sus atributos de ser. De este principio general provienen otros específicos de la materia y que se condicionan por el derecho humano involucrado en cada caso.

Recapituló que la Primera Sala consideró que el principio del debido proceso legal es aplicable a la materia administrativa y, con mayor relieve, en el derecho penal, porque en éste el acto coactivo del Estado es más intenso por involucrar el derecho fundamental a la libertad personal en relación con la carga de la prueba, de tal manera que, a diferencia de los procedimientos de cualquier otra naturaleza, la carga de la prueba la tiene, ineludiblemente, la autoridad penal acusatoria, por lo que el principio de presunción de inocencia puede identificarse como una especie de principio general de debido proceso legal que exige sus propias condiciones.

Coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que no puede extrapolarse un principio simplemente por analogía entre materias, difiriendo de su conclusión relativa a que el principio de presunción de inocencia se estableció constitucionalmente para todos los ámbitos, pues el

constituyente lo concibió de manera exclusiva para el penal y, en todo caso, como una modalidad específica del debido proceso, el cual estimó como transversalmente aplicable a todo procedimiento, lo cual exige que se respete no sólo la obligación de fundar y motivar los actos de autoridad, sino también las formalidades esenciales del procedimiento identificados por la Primera Sala. Aclaró que, a pesar de que el principio de presunción de inocencia sólo puede entenderse y exigirse en el derecho penal, ello no impide que la persona sujeta a proceso tenga la oportunidad de ofrecer pruebas a su favor.

Consideró que, si bien en un procedimiento administrativo sancionador el órgano no está exento de fundar y motivar su acto sancionatorio, ello no significa que el Estado sea el único con la carga probatoria, puesto que puede recaer en el particular, como en el caso de la materia administrativa, en la cual debe demostrar que no es acreedor a sanción alguna; con lo cual se confirma el concepto de lo que diferencia y conforma el principio de presunción de inocencia, esto es, la especial carga probatoria, siguiendo el criterio de la Primera Sala que lo establece como estándar de prueba, que establece las condiciones a satisfacer de una prueba de cargo para considerarse suficiente para condenar, o regla de juicio, entendida como la 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 dicho estándar no se satisfaga para condenar.

Reiteró que el principio de presunción de inocencia es una modalidad condicionada del debido proceso legal, pues está contenido en los artículos 16, 18, 19, 21 y, especialmente, en el 20, apartado B, fracción I, constitucional, por lo que sólo es aplicable al derecho penal.

Indicó que, gracias al principio del debido proceso, se exige la fundamentación y motivación de los actos de autoridad, lo que se refleja como la satisfacción de que a ningún sujeto sometido a un procedimiento administrativo sancionador se le considere autor de la falta correspondiente *a priori*, sino hasta que, al dictar su resolución, la autoridad haya aportado elementos probatorios que demuestren sus argumentos lógico-jurídicos pues, en caso contrario, se violaría el principio aludido. Por eso, el principio básico en los procedimientos administrativos, unilaterales o contradictorios, es el debido proceso legal.

Señaló que la ejecutoria de la Segunda Sala al amparo en revisión 431/2012, participante de la contradicción, establece que el principio de presunción de inocencia fue concebido exclusivamente para el proceso penal y que, por la excepcional carga probatoria que implica, resulta una especie del género del debido proceso. También resaltó el criterio adoptado por la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 2087/2011, del cual derivó la tesis 1a./J. 1/2012 de la Décima Época, conforme a la cual el principio de presunción de inocencia está expresamente contenido en la Constitución a partir de su reforma en materia penal

publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

En el mismo sentido, hizo referencia al criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, en la cual señaló que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales, el cual implica que el acusado no debe demostrar que no cometió el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* (carga de la prueba) corresponde a quien acusa, así como que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas observó que la presunción de inocencia es fundamental para la protección de los derechos humanos, pues garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se demuestre la acusación fuera de toda duda razonable a las personas acusadas de un delito y, por ello, todas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio.

Señaló, además, el caso “Suárez Rosero vs. Ecuador”, en el que la Corte Interamericana 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 pues, de lo dispuesto por el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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.

Por otro lado, en el caso “López Mendoza vs. Venezuela”, la Corte Interamericana 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, dado que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado.

Con esto, confirmó que la carga de la prueba es la base de la presunción de inocencia de cualquier sistema jurídico que respete los derechos humanos. Coincidió con el señor Ministro Franco González Salas, en el sentido de que la tesis agregada por la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas se aparta del sentido de la votación tomada en sesión de veintiuno de enero pasado.

El señor Ministro Valls Hernández se mostró de acuerdo con el proyecto y sus consideraciones porque el estudio del principio de presunción de inocencia debe efectuarse a partir de su naturaleza, a saber, como un derecho fundamental y, por tanto, en términos del artículo 1 constitucional, se debe adoptar la interpretación más favorable a la persona.

Advirtió que, a partir de la regulación 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 busca probar la culpa, no la inocencia, exigiéndose que la carga probatoria recaiga sobre la parte acusadora. En ese orden de ideas, debe darse una interpretación más favorable y amplia, entendiendo el principio de presunción de inocencia como una regla de juicio y de trato susceptible de trasladarse a un ámbito distinto al penal.

Puesto en este punto de partida, se manifestó de acuerdo en que dicho principio puede extenderse al procedimiento administrativo sancionador, pues implica un proceso 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. Esto implica acuñar las modalidades del principio citado, las cuales tienen cabida en un procedimiento administrativo sancionador, pues existe la necesidad de que se recaben pruebas incriminatorias suficientes, válidas y lícitas que corresponda aportar a la administración ya que, si bien deriva de un principio penal, debe adoptarse en materia administrativa para garantizar la mayor protección de los derechos humanos, máxime que el paralelismo entre los procedimientos lo hace viable, pues ambos parten de la potestad sancionadora del Estado y buscan, en todo momento, proteger la dignidad humana a través del cumplimiento de formalidades esenciales.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que el punto central de la contracción es demostrar si uno de los principios rectores del enjuiciamiento penal, como el principio de presunción de inocencia, cobra aplicación en el procedimiento administrativo sancionador, lo que el proyecto atiende el tema de la equivalencia al que denomina paralelismo, consistente en buscar similitudes entre las dos figuras en las cuales se aplicarán los efectos de este principio sobre sus elementos comunes y, en caso de que las diferencias sean tales que no lo justifiquen, entender que el principio no tiene operatividad.

Coincidió con la conclusión relativa a que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador dado el paralelismo encontrado, porque, contrario a la idea necesaria de una relación jurídica procesal en donde dos contrarios se someten al veredicto de un tercero, como podría ser un enjuiciamiento ordinario civil, la administración pública dicta por sí, con plena capacidad de ejercicio, sus determinaciones, cumpliendo con las formalidades que requiere el debido procedimiento administrativo, como principio de defensa.

Partiendo de la redacción de la tesis del proyecto, atinente a que el principio de presunción de inocencia es aplicable, sin intensificar o menguar en cada caso concreto su aplicación, perdería su calidad de principio y devendría en dogma; además, la autoridad administrativa no tendría claro

en qué consiste este principio, sobre todo si debe adaptarse en la medida en que resulte compatible.

No dejó de reconocer el amplio contenido del proyecto relativo a las formalidades del procedimiento administrativo sancionador, en el cual la autoridad que ejerce la función punitiva del Estado debe cumplir con las formalidades y derechos que requiere todo interesado, sin embargo, estimó que el constituyente quiso reservar el principio de presunción de inocencia al procedimiento penal, por su naturaleza y por el uso de la palabra “inocencia”, además de las implicaciones que tiene para la sociedad y el resultado dañino para un procesado en función de su no observancia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se mostró de acuerdo con el proyecto, estimando que deberían realizarse ajustes, como el incorporar como premisa general la argumentación del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, relativa a que el principio de presunción de inocencia deriva del artículo 1 constitucional como un derecho humano que permea, con diferentes matices, varias ramas jurídicas, no sólo la penal, y establecer como argumento secundario la comparación entre los ámbitos penal y administrativo.

Enunció que en la Primera Sala se ha sostenido el criterio atinente a que el principio de presunción de inocencia es un derecho fundamental que se aplica al derecho administrativo sancionador, no sólo al procedimiento administrativo sancionador, pero debe definirse en este caso dicho procedimiento, dado que bajo ese concepto se puede

comprender tanto a la responsabilidad de servidores públicos como a las sanciones referentes a particulares.

Aclaró que esto no significa que el principio se aplique igual a todas las ramas jurídicas, por lo que no sólo tiene que modalizarse del derecho penal al administrativo sancionador, sino que debe operar de manera distinta tratándose de responsabilidades de servidores públicos y, sobre todo, de particulares.

Consideró que, a diferencia del señor Ministro Pérez Dayán, no consideró que los principios jurídicos sean dogmas, pues pueden adaptarse y permearse, máxime tratándose de derechos fundamentales, buscando lo más favorable a la persona, tomando en cuenta las diversas vertientes definidas por la Primera Sala de manera reiterada, esto es, el principio de presunción de inocencia como regla de trato procesal, como regla probatoria y como estándar de prueba.

También discrepó de las afirmaciones relativas a que los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos confirman que el principio de presunción de inocencia no aplica en materia administrativa o al procedimiento administrativo sancionador, pues existen otros precedentes en sentido contrario, como los del caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, en el cual determinó que las sanciones administrativas son como las penales, una expresión de poder punitivo del Estado que implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las

personas como consecuencia de una conducta ilícita y, por 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 cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

También aludió al caso “López Mendoza vs. Venezuela”, en el cual la Corte Interamericana estableció que este principio es aplicable, pues no se encuentra prueba suficiente que permita considerar que a la víctima se le haya tratado como culpable en las etapas de los procesos administrativos, los cuales finalizaron con la imposición de multas, así como que no se comprobó que el Estado violó el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el proceso relativo.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó que la palabra “dogma”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la utilizó en la acepción de “principio innegable de una ciencia”, sin negar que puede tener muchos más significados, indicando que, por el desarrollo del proyecto, la presunción de inocencia es un principio innegable del enjuiciamiento penal.

La señora Ministra Luna Ramos recapituló que, tras la votación correspondiente al punto de contradicción, se acordó que sería en relación con el procedimiento administrativo sancionador, en razón de que el derecho

administrativo sancionador es muy amplio y genera diversos procedimientos con distintas situaciones.

Precisó que el procedimiento administrativo sancionador es aquél a través del cual la autoridad administrativa impone al particular o servidor público una sanción. Lo distinguió de la presunción que se da en derecho administrativo para la determinación de un crédito fiscal. Sugirió que el proyecto se constriña exclusivamente a los procedimientos administrativos sancionadores, para analizar si resulta aplicable o no el principio de presunción de inocencia.

Aclaró que, en la Segunda Sala, ha votado por la determinación de que este principio no es aplicable a la materia administrativa, sin embargo, en la presente contradicción existe una precedente del Pleno en el cual se estableció la posibilidad de aplicarlo. Señaló que, en el asunto del Pleno, la razón de su aplicación fue que la tipicidad se presenta en ambas materias.

Anunció que, con motivo de esta contradicción de tesis, cambiaría su criterio, apartándose de muchas de las razones señaladas en el propio proyecto; indicando que en la Constitución, antes de la reforma de junio de dos mil ocho, nunca se había establecido de manera expresa el principio de presunción de inocencia, sino que se enunciaba el principio de legalidad en los artículos 14 y 16 constitucionales, aplicable a todas las materias, lo que se evidenciaba con la existencia de la tesis de rubro

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”. Por otro lado, tras la citada reforma, se plasmó en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional, sin embargo, tras resolver una contradicción de tesis relacionada, se determinó que este artículo aún no es vigente, pues es necesario contar con los ordenamientos procesales correspondientes vigentes y con las declaratorias de los congresos locales o del federal, tal como lo estipulan los artículos transitorios de la citada reforma.

Precisó que por presunción debe entenderse la consecuencia que la ley o el juzgador deducen de un hecho conocido para indagar la existencia o necesidad de otro desconocido, ya sea de tipo legal (por ley) o humana (por el juzgador), absoluta (que no admite prueba en contrario) o relativa. Recapituló que el principio de presunción de inocencia siempre se ha enfocado a la materia penal, entendiéndose como 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, por lo que obliga a la autoridad a demostrar los elementos del ilícito y establece que la persona no puede ser obligada a confesar en su contra. Ello no impide que el reo pueda contrarrestar las pruebas del Ministerio Público con las propias.

Refirió a que, conforme el criterio de la Primera Sala, el principio de presunción de inocencia se analiza en su

connotación de regla de trato procesal, de regla probatoria y de estándar de prueba, por lo que lo consideró como una presunción *iuris tantum*.

Coincidió con la exposición del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, relativa a que el principio de presunción de inocencia recoge el ideal constitucional de que el Estado debe juzgar a las personas por sus actos y consecuencias en la vida social y no por su ontología, concluyendo que no porque existan razones para traspolar un principio penal a la materia administrativa, por simple analogía, se deba realizar, sino porque 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; aclaró que esta argumentación motivó su cambio de criterio.

Refirió que, para la Primera Sala, el principio de presunción de inocencia es género y la especie es el debido proceso, considerando que es en sentido contrario. Aclaró que en la Segunda Sala el asunto se había planteado en el sentido de que el principio de presunción de inocencia implicaba tener abogado y cumplir con las formalidades de la ley, por eso consideró que no era aplicable en la materia administrativa.

Indicó no compartir el desarrollo del principio de presunción de inocencia del proyecto porque es muy amplio, pues se le da la connotación de debido proceso, y eso abarca muchas situaciones que estimó no atinadas.

Consideró suficiente con determinar que es un principio en el que se determina a quién corresponde la carga de la prueba y cuáles son sus consecuencias.

Apreció que, en los procedimientos administrativos sancionadores, se puede aplicar el principio de presunción de inocencia por la certeza existente en determinados hechos ciertos y demostrados, los cuales, de alguna manera, presumen la posibilidad de que la persona sea culpable de determinada situación. A diferencia de la materia penal, en la materia administrativa no se tiene la etapa de averiguación previa, pero se tiene el procedimiento administrativo para garantizar el debido proceso y garantía de audiencia, para fundar y motivar la resolución.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que se debe entender el contenido amplio del procedimiento administrativo sancionador seguido en forma de juicio, es decir, que puede aplicarse tanto a servidores públicos como a particulares, pues fue lo votado anteriormente y, por ende, se deben cumplir las garantías mínimas del debido proceso, entre ellas, el principio de presunción de inocencia.

Acto continuo, acordó postergar el análisis del asunto para la siguiente sesión y que éste continúe en lista, levantando la sesión a las trece horas con quince minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día martes veintiocho de enero de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Sesión Pública Núm. 11

Lunes 27 de enero de 2014

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.