

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 12
O R D I N A R I A
MARTES 28 DE ENERO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta minutos del martes veintiocho 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 once ordinaria, celebrada el lunes veintisiete 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 martes veintiocho 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. Deben 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.”*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas señaló que, tomando en cuenta las intervenciones realizadas, se elaboró un proyecto referido a tres premisas, partiendo del concepto de procedimiento administrativo sancionador, entendido como el iniciado a un particular o servidor público, a partir de una situación

concreta, que la autoridad administrativa instaura en forma de juicio cumpliendo las formalidades mínimas del 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.

Recapituló que la potestad administrativa sancionadora es similar a la potestad penal, pues parten del derecho punible del Estado, así como que el derecho fundamental de presunción de inocencia tendrá eficaz aplicación sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación, teniendo como propósito el ser un límite a la potestad represiva del Estado, es decir, resulta una garantía procesal a favor del imputado dentro de todo enjuiciamiento o procedimiento de orden administrativo.

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

Apuntó que los principios constitucionales son de aplicación general y atienden la protección de la persona desde el punto de vista de los derechos humanos y, por ende, dada la racionalidad jurídica, la aplicación del principio de presunción de inocencia puede ampliarse al procedimiento administrativo sancionador, con base en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que estas ampliaciones no modifican el sustento básico con el que no estuvo de acuerdo.

Coincidió con la exposición del señor Ministro Pérez Dayán, en el sentido de que, dado el paralelismo entre la cuestión administrativa y la penal, el principio es aplicable en ambas; indicando que el proyecto parte de la idea de una relación jurídica procesal en donde dos contrarios se someten a un tercero para un veredicto, pues quien habría de decidir debe considerar este principio, siendo que en el procedimiento administrativo sancionador generalmente no se da. También coincidió en cuanto a que el principio de presunción de inocencia, si se aplica al procedimiento administrativo, sería tan intenso y exiguo en cada caso concreto que se convertiría en un dogma. Del mismo modo, concordó en que no fue descuido del constituyente incorporar el principio de presunción de inocencia únicamente dentro de las disposiciones en materia penal.

Enfatizó que reconoce los principios humanos y los derechos de toda persona involucrada en un procedimiento administrativo sancionador, como el debido proceso, la fundamentación y la motivación, por lo que la autoridad deberá otorgarle todas las garantías necesarias; estimó que el principio de debido proceso es el género y el principio de presunción de inocencia es la especie y, como tal, puede ser una excepción en relación sólo con la carga de la prueba y, por esa naturaleza que involucra el derecho a la libertad

personal, se da en el derecho penal un trato especial al sistema de carga de la prueba, sin que signifique que el Estado no deba cumplir sus demás obligaciones al emitir una resolución sancionatoria en el ámbito administrativo.

Respecto del caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, aclaró que no se trató de la presunción de inocencia contenido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino del principio de legalidad y retroactividad del diverso artículo 9, en el sentido de que, para que la sanción se imponga a la conducta a sancionar, debe estar previamente establecida ésta en una norma jurídica. Con estas precisiones, se mantuvo en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que habría que centrar el tema de contradicción, sin inmiscuir al derecho administrativo sancionador pues, de acuerdo con la doctrina y con el criterio de algunos tribunales constitucionales, se ha diferenciado los tipos de actos de sanción, ya que existen los de acción inmediata y directa, respecto de una falta cometida por un particular.

Tomando en cuenta que ahora se discute exclusivamente respecto del procedimiento administrativo sancionador (para sancionar o sancionatorio), coincidió con quienes sostienen que el principio de presunción de inocencia es aplicable pero que las reglas de su aplicación pueden ser diferentes y tener enormes matices, dada la naturaleza de las faltas que se sancionan en el ámbito

administrativo, aunque se equiparan mucho al penal, ya que en ocasiones son muy severas y pueden afectar a la persona de manera importante.

Hizo hincapié en que debería encontrarse un concepto constitucional-jurisdiccional de este procedimiento, que abarque lo fundamental y no se complique con lo incidental o accidental, separándose del proporcionado por el proyecto porque el ámbito y alcance deben ampliarse, pues no sólo la administración pública aplica el procedimiento administrativo sancionador, sino también los Poderes Judicial y Legislativo, sobre todo en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Estimó que el procedimiento administrativo sancionador es una especie del género de procedimiento administrativo, distinguido por su objeto de conocer las irregularidades o faltas de los servidores públicos y particulares, así como su finalidad de imponer una sanción.

Definió al procedimiento administrativo en general como el conjunto de actuaciones, actos y formalidades que preceden al acto administrativo que se pretende crear, en este caso, de sanción, indicando que en la segunda mitad del siglo XX se avanzó mucho en el concepto, interrelacionando el procedimiento jurisdiccional en general con el procedimiento administrativo sancionador para otorgar mayor seguridad jurídica a los involucrados. Aclaró que no está proponiendo una definición, sino elementos que permitan señalar su objeto, finalidad y condiciones mínimas,

como asegurar la garantía de audiencia y de defensa con todo lo que conlleva, a saber, ofrecimiento de pruebas y que la autoridad competente tenga certeza absoluta de que el individuo es culpable.

Proporcionando estos elementos, anunció que cambiaría el criterio que sostuvo en la Segunda Sala a la luz de este diverso análisis.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró haber citado que en el caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá” la Corte Interamericana de Derechos Humanos aceptó que los principios del proceso penal se aplicaran al procedimiento sancionador y que en el diverso asunto “López Mendoza vs. Venezuela” determinó aplicar expresamente el análisis del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador.

El señor Ministro Pérez Dayán, ante esta modificación del proyecto con un criterio específico del procedimiento administrativo sancionador sustentado en la doctrina para definirlo, indicó que había definiciones en la materia bastante más paralelas a la tradición legal y jurisprudencial de nuestro país, como las de Jesús González Pérez, referente en la materia, Fernando Garrido Falla y Gabino Fraga, quienes sostienen que estos procedimientos están constituidos por una serie de actos concatenados entre sí, afectos a un fin común, que concretan una potestad administrativa, coincidiendo todos los autores en que se trata de un instrumento para producir un acto administrativo y que, por

exigencia constitucional, se hace concurrir a los interesados y se concluye con la aplicación del derecho en sede administrativa.

Destacó que el principio de presunción de validez que envuelve al acto administrativo es irreprochablemente del derecho administrativo, reconocido universalmente y, siendo que este derecho está bastante definido en la doctrina, así como en la práctica sustantiva y adjetiva, indicó preocupación de que, en el afán de asimilar al derecho administrativo el principio de presunción de inocencia, se deformen conceptos de instituciones ya muy sólidas por la construcción derivada de infinito número de casos sometidos a los tribunales.

En relación con la tesis central del proyecto de rubro *“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.”*, la cual, luego de referirse al artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, impone la carga de la prueba al acusador como un derecho que se reconoce y garantiza en general por la Ley Suprema, consideró que conllevaría un descontrol con el texto de la Constitución, pues en el citado artículo 20 contempla los principios en su apartado A, mas en el B se listan derechos, entre ellos el de la fracción I. A partir de esto, estimó, dada la concatenación y relación lógica de las ideas, que la Constitución reconoce como

principio que la carga de la prueba corre por la acusadora y como derecho a la presunción de inocencia.

Sostuvo que, de no quedar claro o definido el lenguaje constitucional en la tesis propuesta, representaría mayor problema el adaptar el principio relativo a la materia administrativa; por otro lado, el derecho a la presunción de inocencia debería ampliarse a toda la potestad sancionatoria del Estado de cualquiera de sus Poderes.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en desacuerdo con la afirmación del proyecto relativa a que, en razón del principio pro persona, está en vigor la reforma constitucional de junio de dos mil ocho, puesto que al analizar la contradicción de tesis 36/2012, relativa a si la modificación al artículo 19 constitucional en materia de trata de personas significaba o no la entrada en vigor de ese tipo delictivo, se desechó el argumento relacionado con atender este principio y, por tanto, afirmar la vigencia de un precepto constitucional cuando los artículos transitorios dicen expresamente lo contrario, resultaría complicado, siendo que existe el criterio de la Novena Época concerniente a que es un principio implícito.

Consideró que la primera de las tesis presenta problemas, ya que pareciera que los procedimientos administrativos sancionadores son un conjunto de procedimientos definidos como sucesión de etapas que sólo compete su ejercicio a la administración pública, indicando que se confunde administración pública con función

administrativa, siendo que lo trascendente es la función realizada por el órgano y no de cuál órgano se trata, como se estudió en el asunto para determinar la competencia respecto de la función sancionatoria de un órgano constitucional autónomo. Por ello, lo importante es determinar que se trata de un procedimiento administrativo que pueden realizar distintos órganos del Estado con la pretensión de identificar un supuesto ilícito y establecer las condiciones de aplicación de la sanción, situación última que lo caracteriza de los demás procedimientos administrativos.

Coincidió con la tesis en el sentido de que todo procedimiento llevado a cabo por los órganos del Estado, en los cuales se identifique el acto ilícito y se aplique la sanción, son respecto de los cuales opera la presunción de inocencia, pues es el elemento definitorio de procedimiento administrativo sancionador.

En cuanto a la segunda tesis, reiteró su desacuerdo en que el fundamento sea un precepto sin vigor y el principio pro persona, pues fundamentar un derecho constitucional con otro generaría una situación de circularidad. Respecto de la afirmación alusiva a que “aun cuando su empleo deba ser según el caso”, la consideró muy genérica, siendo que, conforme a lo expuesto por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, se debe distinguir entre los procedimientos seguidos en forma de juicio y los que no.

Finalmente, estimó que deberían proporcionarse en el engrose las condiciones materiales para determinar si aplica

el principio de presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionatorios y no simplemente suponer que la tesis establecerá si es aplicable o no en términos generales.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reiteró estar a favor del proyecto. Respecto del significado de la palabra “dogma” del diccionario, atinente a los principios incuestionados de una ciencia exacta, estimó que en las ciencias sociales, como es el derecho, sus principios parten de una construcción lingüística-cultural y, por tanto, deben maximizarse, pues no existen condiciones exactas de aplicación; en el caso, esta expansión del principio de presunción de inocencia se logra en la materia administrativa.

Señaló que existe presunción de validez de los actos de autoridad, pero requiere de una fundamentación y motivación, por lo que ahí radica el principio de presunción de inocencia en los actos unilaterales del Estado, afirmar lo contrario dejaría vacío de contenido el acto de motivación, entendido como la forma de ubicar la conducta de la persona en una hipótesis normativa, lo mismo sucede en los actos instaurados en forma de proceso; estos actos se diferencian de los actos en los cuales no se va a juzgar al particular, como en el caso de las medidas cautelares.

En el caso del procedimiento administrativo sancionador, indicó que se podría construir una definición en

el sentido de precisar la distinción entre los actos unilaterales y los llevados en forma de juicio.

Consideró que, conforme a la modificación del artículo 1° constitucional que reconoció derechos humanos, como una idea filosófica de que son previos al Estado, se encuentra el fundamento de la argumentación en la dignidad del ser humano y, por ende, no se da la circularidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto, pues es congruente con la votación que ha emitido en la Primera Sala, sin embargo, el problema se presenta al considerar la necesidad o no de definir con precisión al procedimiento administrativo sancionador. Señaló que el principio de presunción de inocencia se tiene que ubicar dentro de un proceso, como lo puede ser el procedimiento administrativo sancionador, para que no se considere culpable al involucrado hasta que no se le demuestre y recaiga una resolución que así lo determine; estimando que el principio encuentra sus orígenes en los procedimientos penales, en los cuales está en juego la libertad de la persona; en ambos casos, se ejerce el poder punitivo del Estado, juzgando conductas de particulares o de servidores públicos.

Compartió la observación del señor Ministro Cossío Díaz relativa a que no se puede fundamentar la aplicación de este principio con el artículo 20 constitucional, pues no ha entrado en vigor debido a la *vacatio legis* hasta el año dos mil seis, estimando que se podía llegar a la misma

conclusión del proyecto con la interpretación hecha por la Suprema Corte, en el sentido de que, aunque el principio de presunción de inocencia no esté expresamente regulado, su existencia deriva de varios preceptos.

Distinguió el principio de presunción de inocencia de otras garantías, considerando que el artículo 1º constitucional establece la fundamentación y motivación en función de la obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de los particulares en contra de los actos de autoridades.

Estimó que, en cuanto a la redacción de la tesis, no es esencial la definición con pulcritud del procedimiento administrativo sancionador, sino que se pueden dar algunos principios generales, es decir, que debe ser un procedimiento, que es en uso de la facultad punitiva del Estado para sancionar una conducta prevista en una ley que debe ser sancionada y que en ese ámbito operará el principio. No se puede dar un contenido de aplicación completa porque es un principio diseñado para la materia penal.

Advirtió dos vertientes de la lectura de la tesis, la primera, que la persona sujeta al procedimiento administrativo sancionador no sea considerada culpable hasta que se emita una determinación, y segunda, que la carga de demostrar la falta que se le atribuya, a un particular o a un funcionario público, sea por parte de la autoridad que acusa.

Aclaró que este principio no es aplicable en materia civil porque se entabla un procedimiento entre partes iguales ante un tercero que dirime la controversia. Finalmente, consideró necesario un ajuste a la tesis final para emplearla según el caso, no sin antes determinar sus lineamientos generales. Con estas precisiones, anunció su voto a favor del proyecto y, en todo caso, haría alguna salvedad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con la exposición del señor Ministro Franco González Salas atinente a la conceptualización del procedimiento administrativo sancionador, es decir, que está constituido por una serie de actos y formalidades que tienen como finalidad la emisión del acto administrativo cuyo fin, a su vez, es la sanción, ello con base a la doctrina y a la legislación.

Estimó que el fundamento del principio no es el artículo 20 constitucional, sino el 1° de la Constitución Federal en relación con el 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reforzado con la tesis de la Novena Época a que se hizo referencia.

Consideró importante que en la tesis se asiente que la aplicación de este principio y derecho fundamental tendrá que modularse de acuerdo a las características del procedimiento de que se trate, pues sería complicado establecer un catálogo minucioso de cada caso y procedimiento y se limitarían las posibilidades interpretativas de los juzgadores; valorando como adecuado el criterio de la Primera Sala.

Discrepó con lo expresado en el sentido de que el principio de presunción de inocencia no es aplicable en medidas cautelares, tomando en cuenta su vertiente de regla de trato procesal, pues la Primera Sala tiene al menos dos precedentes en los que determinó que sí es aplicable, aunque esto no significa que en todos los asuntos pasará lo mismo, sino que deben analizarse de acuerdo a su naturaleza; sugiriendo que el tema de las medidas cautelares no fuese parte de la contradicción.

Finalmente, se manifestó conforme con el sentido del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en sesión anterior manifestó su criterio en relación con el principio de inocencia, por lo que se apartaría de algunas consideraciones del proyecto, lo que sería materia de un voto concurrente.

En cuanto a la determinación de lo que es el procedimiento administrativo sancionador, se debe partir del poder del Estado, dividido para su ejercicio en tres ramas o funciones, por lo que este procedimiento es el conjunto de actos que tienden a emitir un acto administrativo por quien está facultado para esas funciones en un momento dado y no se caracteriza por la emisión de una autoridad determinada.

Señaló, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, que se han clasificado los procedimientos administrativos

como propiamente dichos, seguidos en forma de juicio, contenciosos administrativos y jurisdiccionales administrativos; interesan para esta contradicción los dos primeros, dependiendo del tipo de procedimiento que se encuentre establecido en la legislación que se vaya a aplicar.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró a la presunción de inocencia como un principio, no como una garantía procesal ni derecho humano, encontrando su origen en el derecho romano a partir del principio procesal de buena fe, en función de un reproche hecho a la contraparte, lo que deriva presunciones procesales *iuris tantum*; posteriormente se trasladó al derecho penal y, por su naturaleza, fue reforzado como una presunción de inocencia, pues están involucrados la libertad y otros valores jurídicamente protegidos, partiendo de la potestad punitiva del Estado, ante la imputación de ciertos hechos, los cuales con las herramientas argumentativas y las disposiciones normativas llevan a establecer una reacción de protección a la persona.

Recordó que hasta mil novecientos ochenta y tres se presumía la intención delictuosa, trasladando la carga de la prueba a partir de la garantía procesal del derecho a la adecuada defensa, ahora principio constitucional y derecho humano.

Respecto de la vigencia del artículo 20 constitucional, indicó que, para efectos de esta contradicción de criterios, dependiendo de cada caracterización será el sustento.

Reiteró que el propio Alto Tribunal estableció que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador, son manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado, a través de procedimientos penales, procedimientos administrativos unilaterales o procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, llevados en contra de un particular o de un servidor público, lo que origina la caracterización de la construcción de esta contradicción de criterios.

Se pronunció en favor de la propuesta esencial del proyecto, con el espectro amplificador que tiene de la presunción de inocencia, reconociéndola como un derecho fundamental, coincidiendo con la posición del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas modificó el proyecto a partir de las observaciones de los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del estudio de fondo del proyecto, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de algunas consideraciones, Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Valls

Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes; el señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los señores Ministros para formular los votos que procedan, en la inteligencia de que la redacción definitiva de las tesis derivadas de esta resolución, cuyos textos deben incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterán al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que la discusión se centró en una sola de las dos tesis del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas, tras la observación del señor Ministro Cossío Díaz, eliminó la primera de las tesis y la discusión se centró en la segunda.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día jueves treinta de enero de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

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