



S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 66
O R D I N A R I A

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

JUEVES 16 DE JUNIO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con treinta y cuatro minutos del jueves dieciséis de junio de dos mil dieciséis, 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 Luis María Aguilar Morales, 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, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales 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 sesenta y cinco ordinaria, celebrada el martes catorce de junio del año en curso.

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 jueves dieciséis de junio de dos mil dieciséis:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

I. 311/2015

Contradicción de tesis 311/2015, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 359/2013 y 652/2014. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia el criterio sustentando por este Tribunal Pleno en los términos de las tesis redactadas en el último considerando del presente fallo”*. Las tesis a que hace referencia el punto resolutivo segundo tienen por rubro *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PERMITIR LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES A CAUSA DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN, ES UNA MEDIDA CAUTELAR QUE AFECTA LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO”* y *“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO ADMITE UNA INTERPRETACIÓN CONFORME”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios sustentados por cada una de las Salas y a la existencia de la contradicción de criterios, la cual se aprobó en votación



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Indicó que el problema jurídico consiste en determinar si el artículo 21, fracción V, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe ser declarado inconstitucional o admite una interpretación conforme, al permitir que la suspensión temporal del cargo de un servidor público sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa traiga aparejada la orden de retención de salarios.

Recapituló que la Primera Sala determinó que el precepto viola el principio de presunción de inocencia, previsto en el artículo 20 de la Constitución, pues la retención de los salarios del servidor público sujeto a procedimiento trae consigo la aplicación de medidas anticipadas de la pena, mientras que la Segunda Sala determinó que la medida cautelar, consistente en la suspensión de los ingresos del servidor público sujeto a procedimiento administrativo, se torna en un acto de privación y viola el principio de presunción de inocencia y priva al gobernado del mínimo vital al que tiene derecho, pero es constitucional, siempre y cuando se interprete en el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sentido de que la autoridad administrativa sancionadora debe contemplar el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, el cual no podrá ser inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la entidad en la cual labora el servidor público.

El proyecto sostiene que la norma en cuestión transgrede el principio de presunción de inocencia y que no admite una lectura o interpretación conforme de la que se desprenda que el servidor público tiene derecho a percibir, por lo menos, una cantidad mínima necesaria para procurar su supervivencia mientras dure el procedimiento administrativo sancionador. Abundó que, de acuerdo con la jurisprudencia, para llevar a cabo una interpretación conforme sería menester que de su texto se pudieran desprender distintas interpretaciones y que una de ellas resultara constitucionalmente adecuada, siendo que ello no sucede en el caso.

Concluyó que la mejor manera de restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado y restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación cometida es ordenar la inaplicación de la norma, con lo cual se obtiene el reembolso total de aquellas cantidades que ha dejado de percibir el gobernado y no sólo el mínimo vital, por lo que no es plausible buscar una alternativa distinta a la inconstitucionalidad de la norma, máxime que no se debe adelantar una sanción o una pena mientras el servidor público se encuentra sujeto a procedimiento.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con el proyecto, puesto que en la Primera Sala sostuvo un criterio semejante al que ahora se refleja en la propuesta.

El señor Ministro Pérez Dayán observó que ambas Salas coinciden en la inconstitucionalidad de la norma; sin embargo, para la Segunda Sala ello se purga a través del establecimiento de una cantidad específica, para efecto de que, durante el trámite del procedimiento de responsabilidades, el servidor público pueda sobrevivir.

Advirtió que el tema central no es si la suspensión viene o no acompañada de un pago, sino si, frente a un determinado tipo de conductas de orden grave, la continuidad correcta del procedimiento requiere de que el servidor público quede separado provisionalmente de sus funciones y si esa suspensión implica o no el pago completo del sueldo.

Por eso, la Segunda Sala decidió que la disposición podía ser interpretada en el sentido de que, no obstante la suspensión del servicio, debe recibir un sueldo necesario para subsistir mientras concluye el procedimiento, siendo que si culmina con una resolución desfavorable al interesado, no se le cubrirán los emolumentos por todo el tiempo en que no laboró pero, si finalizado no se demuestra que haya incurrido en esa responsabilidad, el resarcimiento de sus haberes es total y absoluto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con el criterio de la Segunda Sala porque el problema radica en ventilar la responsabilidad de un servidor público vía el procedimiento de responsabilidad, en el cual al sujeto se le suspende en sus funciones para investigarlo, es decir, aún no se determina si realmente es responsable o no, siendo que el artículo 21, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé que “En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido”.

Advirtió que el citado artículo no dice si durante el tiempo que esté suspendido debe cobrar o no el sujeto, sino que, si no amerita sanción, entonces debe pagársele lo que haya dejado de percibir, mas no si, durante la suspensión, debe pagársele un poco o nada.

Estimó que, con base en ello, la Segunda Sala determinó interpretar el artículo en estudio, en el sentido de que, si la idea es que el servidor público suspendido no puede dedicarse a otra cosa y todavía no se sabe si va o no a ser sancionado, debe proporcionársele una porción de su sueldo para subsistir. Acotó que ese criterio se ha aplicado en quejas administrativas de servidores públicos del Poder



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Judicial de la Federación, en las cuales se ha determinado que se les debe pagar un porcentaje de su sueldo.

Retomó que, para el proyecto, no ha lugar a la interpretación conforme o sistemática de la Segunda Sala, sino que se debe valorar como inconstitucional, ya que se debe entender que el precepto no permite que se le pague nada al servidor suspendido. Reflexionó que, si el artículo no establece cantidad alguna de pago y se declara inconstitucional, en nada le ayudaría al servidor público, pues se le deja en la peor situación: aplicar un precepto que no prevé el problema de su subsistencia durante el tiempo de la investigación.

Estimó que la propuesta no soluciona el problema y se reiteró en favor de la interpretación de la Segunda Sala, la cual resulta ser la más favorable a la persona, en términos del artículo 1° constitucional, ya que permite la subsistencia de quien es investigado, al recibir un porcentaje de su salario y, si se declara culpable, se establecerá la sanción correspondiente y, si no se acredita el motivo de sanción, se le pagará lo que dejó de percibir, en la parte correspondiente a aquella que no consistió en el porcentaje que se le dejó para su subsistencia. Por esas razones, se manifestó en contra del proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández recordó que ambas Salas parten del supuesto de que el artículo es violatorio del principio de presunción de inocencia, porque permite que se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

le retengan los salarios al presunto responsable sin existir una pena.

Apuntó que el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no indica si se trata o no de causas graves, sino que “si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute”.

Consideró que, si se viola el principio de presunción de inocencia, no compartiría la interpretación conforme, porque entonces cualquier retención, aun cuando permita el mínimo vital, será violatoria de dicho principio, máxime que el precepto no prevé la gravedad o no de la conducta para la suspensión temporal, sino cuando la autoridad así lo estime conveniente. En principio, se pronunció a favor del proyecto, a la espera de escuchar el desarrollo de la discusión.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que existe una tesis de este Tribunal Pleno, atinente a que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, lo cual se ha interpretado de diversas formas, estimando que consiste en que exista un procedimiento en el cual se sigan las formalidades y se den razones fundadas y motivadas, así como la posibilidad de ser oído y vencido en ese procedimiento para determinar si es o no culpable.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Advirtió que ambas Salas coincidieron en que la suspensión para efectos de investigación se trata de una medida precautoria que ni siquiera amerita garantía de audiencia, pues no es la sanción última, por lo que, si bien se le está privando de la posibilidad de trabajar, se tiene que sopesar el interés de la sociedad —ante la sospecha de que alguien está realizando de manera indebida una función pública—.

Recordó que, en similares términos, se resolvió respecto de la prisión preventiva como medida precautoria, en el sentido de que no necesariamente resulta violatoria del principio de presunción de inocencia, porque existe en la Constitución la posibilidad de llevarla a cabo cuando existe la sospecha en determinadas circunstancias restrictivas: si resulta grave o importante, entre otras. Así, estimó que lo mismo sucede en materia administrativa, al tratarse de una medida precautoria que no amerita la garantía de audiencia previa o debido proceso previo, precisamente por las circunstancias indicadas.

Señaló que, en ese contexto, se dio la interpretación de la Segunda Sala, precisada anteriormente, para que el sujeto a investigación pueda subsistir mientras se está llevando a cabo este procedimiento.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea precisó que la litis no consiste en determinar si el precepto es o no interpretable, pues ambas Salas lo hicieron de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

diferente modo, sino si es susceptible o no de una interpretación constitucional.

Recapituló que las Salas coincidieron en que: 1) el precepto implica la privación absoluta de las percepciones del servidor público, y 2) que viola la presunción de inocencia. En ese tenor, la Primera Sala determinó que la norma es inconstitucional, mientras que la Segunda Sala salvó su constitucionalidad con una interpretación conforme.

Apuntó que, en la página ocho del proyecto, se recoge uno de los criterios de la Segunda Sala: “Al permitirse la privación absoluta de las percepciones del servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidades administrativas, se vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato. Lo anterior, toda vez que dicha medida es una afectación desproporcionada que supone que durante el procedimiento administrativo sancionador, sin que medie resolución alguna, se de tratamiento de culpable al servidor público sujeto al mismo, imponiéndole una sanción de gravedad como es la privación de sus percepciones. En el caso, la retención de los salarios que le corresponderían al servidor público sujeto a procedimiento, implica la aplicación de medidas anticipadas de la pena.”

Aclaró que su participación únicamente pretende centrar el punto de debate.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que los derechos fundamentales de los trabajadores al servicio del Estado no son de segunda categoría, sino que también están protegidos por el artículo 5° constitucional. Aclaró que, en un procedimiento de responsabilidad administrativa, también gozan de la presunción de inocencia, por lo que no existe razón para que se les suspenda su salario si aún no se le ha acreditado la conducta que se les reprocha, y resultaría delicado decir que ello se justifica por ser trabajadores del Estado y que el interés de la sociedad prevalece, ya que implicaría una condición muy utilitarista.

Advirtió que se presenta un problema en la concepción del “mínimo vital”, puesto que es muy subjetiva a las condiciones particulares para mantener determinado nivel de vida.

Adelantó que, de aprobarse las tesis del proyecto, se generaría un conjunto de beneficios procesales para la persona y, consecuentemente, se concentraría el mayor beneficio del Estado, pues se deben proteger los derechos humanos, no por moda o por gusto, sino por mandato del artículo 1° constitucional. Aclaró que, si al final del día se demuestra que la persona cometió la falta, deben proceder las consecuencias de la ley pero, mientras esté bajo sospecha, resulta difícil privarle de su sueldo, precisamente porque es su condición de sobrevivencia, no en términos matizados de “lo mínimo” para existir, lo cual además es un criterio de enorme complejidad en su administración —en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

tanto que no se definen los conceptos que cubre: renta, alimentos, escuela de los hijos, entre otros—. Concluyó que, de resolverse en el sentido contrario, se vulneraría el derecho al trabajo y las condiciones en las que se desarrolla dicho derecho.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció en contra del proyecto, pues el artículo 21, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reza que “La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado”, lo cual sirve de fundamento para que no se le pague, no así el diverso párrafo cuarto del precepto en cita.

Por lo anterior, estimó que la interpretación de la Segunda Sala es importante, pues no deja sin percepciones al sujeto del proceso, en concordancia con los principios de presunción de inocencia y derecho al mínimo vital, previstos en los artículos 1º, 3º, 4º, 6º, 13, 14, 16, 17, 27, 31 y 123 de la Constitución y 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que potencializan significativamente la protección de la dignidad humana, ya que, de lo contrario, se le hubiera violando un derecho fundamental de supervivencia.

Reflexionó sobre si el derecho a la percepción se debe otorgar necesariamente de forma íntegra, estimando que, de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ser así, entonces estas suspensiones se volverían licencias con goce de sueldo, perdiendo su naturaleza de medidas cautelares, es decir, equivaldrían a unas vacaciones mientras los investigan, lo cual sugeriría, para los funcionarios que trabajan, preferir que los suspendan porque así estarían tranquilos y con sus percepciones completas.

La señora Ministra Piña Hernández retomó que el argumento de la Segunda Sala radicó en que “la medida cautelar, consistente en la suspensión de los ingresos del servidor público sujeto a investigación, se torna entonces en un acto de privación, que puede dictarse antes de que sea declarado administrativamente responsable o, incluso, antes de que le sea notificado el inicio del procedimiento en su contra”, “Por lo tanto, la suspensión de las percepciones prevista en el artículo 21, fracción V, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al ser un acto de privación que afecta la esfera jurídica del gobernado, en este caso, del servidor público, debe respetar las formalidades esenciales del procedimiento y no debe formar parte de la suspensión temporal del empleo con el objeto de facilitar las investigaciones o proteger que se siga generando un daño mayor a la administración pública, ya que la percepción de su sueldo no obstaculiza la continuación de las investigaciones o afecta los intereses de la administración pública federal, y sí en cambio, constituye una violación a sus derechos humanos”, “En este sentido, las formalidades esenciales del procedimiento, en particular, la garantía de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

audiencia o el principio de presunción de inocencia, no son derechos propios y exclusivos que deben respetarse únicamente en los procesos de carácter penal sino también, en los procedimientos de carácter administrativo, pues los mismos pueden vulnerar o restringir la esfera más elemental de los derechos humanos del gobernado, en este caso de los servidores públicos sujetos a un procedimiento”, y “En el caso, la retención de los salarios que le corresponderían al servidor público sujeto a procedimiento, implica la aplicación de medidas anticipadas de la pena. La presunción de inocencia es el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada la culpabilidad del imputado, lo cual se viola al establecer en perjuicio del servidor público imputado, una medida desproporcionada consistente en retener el salario que le corresponde”.

Concluyó que no hay contradicción en que: 1) es una medida cautelar, 2) se da para la retención de los salarios en suspensión temporal de procedimiento, y 3) las Salas coincidieron en que el artículo en cuestión era violatorio del principio de presunción de inocencia. Por tanto, no coincidió con una interpretación conforme, pues implicaría que se podría violar dicho principio, siempre que se otorgue un mínimo vital.

Coincidió en que la postura de la Segunda Sala garantiza una subsistencia, así como que la sociedad está interesada en que se lleven a cabo estos procedimientos, tan es así que este argumento se utiliza en juicio de amparo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

para negar la suspensión en contra de la baja o cese de un servidor público; sin embargo, en este caso se está estudiando la constitucionalidad del artículo y, aun cuando la sociedad está interesada en la persecución de los funcionarios que realizan mal su administración, se debe tener cautela con estos argumentos, pues podrían justificar cualquier inconstitucionalidad. Se reiteró en favor del proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó en favor del proyecto. Apuntó que ambas Salas partieron de la jurisprudencia P./J. 99/2006 de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”.

Estimó que no está a discusión si está prevista por la ley la medida precautoria en cuestión, pues se encuentra en el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que dicha medida no tiene como objeto el interés general, la protección del servicio público ni la protección o el beneficio de la sociedad, ya que la norma dice que “Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones”, además de que tampoco prevé la gravedad de la conducta.

Consideró que el objetivo de la medida es que le dejen de pagar al servidor público, por lo que resulta violatorio del principio de presunción de inocencia y del artículo 14 constitucional, pues la medida precautoria, al adelantar la sanción de suspenderle el salario, se trata de un acto privativo y, si bien la figura se encuentra en el derecho administrativo de responsabilidad, el sujeto tiene derecho al salario, protegido constitucionalmente. Aclaró que debe distinguirse la responsabilidad administrativa de la laboral, al implicar procedimientos y causales diferentes. Agregó que la medida la aplica la autoridad que investiga y que, en determinado momento, sancionará al sujeto, a pesar de que no es un tribunal.

En cuanto al argumento consistente en que, de pagársele todo, la medida equivaldría a unas vacaciones, aclaró que la autoridad no forzosamente tiene que suspenderlo, ya que puede reasignarlo. Por estas razones, no concordó con la interpretación conforme.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales señaló que, al ser una medida temporal, no puede ser un acto privativo, además de que, si puede repararse, es un acto de molestia. Apuntó que la propuesta del proyecto,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

presupuestalmente, implicaría que una persona perciba un salario sin haberlo devengado.

El señor Ministro Franco González Salas compartió el criterio de la Segunda Sala, con algunas diferencias. Consideró no ser necesaria una interpretación conforme, porque el artículo es plenamente constitucional, pues deben distinguirse tres puntos fundamentales: 1) parte de una base constitucional diferente a la relación de trabajo, inclusive se regula en un título especial de la Constitución de responsabilidad de los servidores públicos, siendo que se prevé la suspensión como una sanción, 2) que dicha suspensión no se estableció para proteger la relación laboral, sino el servicio público, pudiéndose presentar causas por ineptitud u otras que pongan en peligro el servicio público, con lo cual resaltó que debe haber una modulación muy especial para la protección del servicio público, como ha votado reiteradamente en la Segunda Sala, y 3) que la suspensión, en casos especiales, es indispensable para proteger el servicio público y el área de trabajo de un servidor público.

No obstante lo anterior, reconoció que podría caber una interpretación más favorable a la persona, en términos del artículo 1º constitucional, en aras de no dejar en estado de indigencia a la persona sujeta al proceso y, al mismo tiempo, no afectar el interés público.

Finalizó con que, en el recurso de reclamación 837/2014, este Tribunal Pleno determinó que, cuando se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

aplicaba la suspensión a cualquier servidor público del Poder Judicial de la Federación, particularmente jueces y magistrados sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa, debe otorgárseles una parte del salario que perciben para su subsistencia, hasta en tanto se tramita el procedimiento de responsabilidad y se determina si son culpables o no; si resultan culpables, ese dinero iba a fondo perdido, no se les iba a reclamar; pero si resultaban inocentes, se les repondría la diferencia de lo que debieron haber percibido durante todo el tiempo en que estuvieron suspendidos para tramitar el procedimiento.

El señor Ministro Cossío Díaz, respecto del asunto referido por el señor Ministro Franco González Salas, indicó que, en primer lugar, no guarda relación con el presente, pues la fracción XII, párrafo segundo, del precepto respectivo contempla al Poder Judicial de la Federación y su régimen de responsabilidad y, en segundo lugar, se buscó la interpretación más favorable, siendo que en el caso se presenta un problema de inconstitucionalidad.

Agregó que el ejemplo del señor Ministro Franco González Salas resulta contrario a lo establecido en el artículo 109, fracción III, constitucional, en cuanto a que “Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

causados por los actos u omisiones”, con lo cual además se advierte la particularidad a la que refirió el señor Ministro Laynez Potisek, por lo que la presunción de inocencia se disuelve por completo. Recalcó que el problema no es la suspensión, sino si se queda o no sin ingresos la persona investigada.

El señor Ministro Franco González Salas aclaró que el régimen de responsabilidades administrativas del Poder Judicial de la Federación no es ajeno al de responsabilidades en general. Apuntó que lo referido por el señor Ministro Cossío Díaz es otra cuestión, puesto que la fracción III que invocó, cita en su totalidad que “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones”, lo cual cobra aplicación cuando hay daño económico al patrimonio nacional o al presupuesto, mas no significa que, eventualmente, se les pueda otorgar esa parte para su subsistencia, aunque diera esa apariencia el precepto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que, al discutirse el asunto en la Segunda Sala, se analizó que el “mínimo vital” debería cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda y salud, entre otras, por lo que el sujeto debería percibir el treinta por ciento de su sueldo, pero nunca inferior al salario tabular más bajo que se cobra en la institución, y que la necesidad de una suspensión durante un procedimiento se reduce a cuestiones graves, y si bien el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos estima que la suspensión, respecto de quien lleva el procedimiento, es “si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones”, la propia Sala dictó la tesis de rubro “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS MEDIDAS CONSISTENTES EN LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE LAS PERCEPCIONES SIEMPRE QUE RESPETE EL MÍNIMO DE SUBSISTENCIA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, HASTA EN TANTO SE DICTA LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA QUE SE DETERMINAN AQUÉLLAS, SON CONSTITUCIONALES”, consistente en que “En este sentido, dicha medida cautelar tiene por objeto facilitar el curso de las investigaciones y, por la naturaleza de los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, busca proteger y preservar los intereses



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

públicos fundamentales de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, así como el adecuado desarrollo de la función pública y, en su caso, prevenir que se sigan generando mayores daños a la administración pública, de ahí que en términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible determinar que la suspensión temporal en el empleo del servidor público es idónea y razonable, siempre que tenga por objeto facilitar el curso de las investigaciones o evitar un perjuicio ulterior a la administración pública”.

Indicó que el anterior criterio embona con el diverso consistente en que, cuando se suspende temporalmente a un servidor público durante su procedimiento, tiene a su alcance el juicio de amparo, cuya solicitud de suspensión sólo se negará cuando la causa por la que se abrió el procedimiento sea de naturaleza grave.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reconoció que el tema le generó muchas dudas pues, por un lado, resulta razonable aplicar esta medida al funcionario, atendiendo a la naturaleza de su labor, por lo que incluso podría darse sin percepción alguna y, por otro lado, pudiera resultar excesiva o desproporcional la medida, en relación con los fines que se persiguen.

Recordó que en el amparo en revisión 359/2013 votó en contra y formuló voto particular, pero en asuntos posteriores cambió su voto atendiendo a las circunstancias particulares de los casos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Resaltó que en la propuesta se distinguen dos elementos: 1) la medida cautelar de la suspensión en las funciones de un servidor público, y 2) la consecuencia de dejar de percibir un salario por sus funciones. En ese contexto, externó dudas respecto de si la medida de la suspensión, en sí misma, afecta la presunción de inocencia, estimando que sí lo hace porque, aunque reciba su sueldo íntegro, se marca o estigmatiza a la persona que se le sigue un procedimiento de responsabilidad, a la que se le investiga por supuestas faltas que ha cometido. En esa medida, estimó complicado desvincular la medida de su consecuencia, es decir, que no se puede justificar el pago de un sueldo íntegro si la persona no desempeña ninguna función y, viceversa, no se podría sostener que la suspensión no le afecta en su presunción de inocencia si se le paga el sueldo completo.

Concluyó que el precepto afecta a la presunción de inocencia, pero encuentra justificación constitucional en los principios que rigen el servicio público, por lo que resulta razonable la medida. Consideró que debería afinarse la interpretación conforme, en el sentido de que, a pesar de ser justificada la medida, no se debe dejar a la persona afectada sin posibilidad de subsistencia, retomando el asunto referido por el señor Ministro Franco González Salas por lo que ve a los sueldos de los servidores públicos suspendidos del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, en una nueva reflexión, se manifestó en contra del proyecto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que la norma no compagina con el principio de presunción de inocencia, como regla de trato, al usar el lenguaje de “presunto responsable”, aunque ello no es materia de la litis, sino la medida precautoria. Estimó que la medida tiene como fin preservar la materia de la litis y no entorpecer la investigación, lo cual está constitucionalmente justificado; sin embargo, pagarle el sueldo completo o el mínimo vital no incide en ninguno de los fines de la norma, por lo que estaría en favor del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos adelantó que sostendría el criterio de la Segunda Sala y, quizás, formule un voto concurrente. Estimó que la norma no viola el principio de presunción de inocencia porque refiere a un “presunto responsable”, esto es, no lo señala como culpable. Valoró que las medidas precautorias son necesarias en cualquier tipo de procedimiento, pues preservan la materia del juicio, el orden público y el interés general.

Dio lectura a los siguientes rubros: “PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO SE RIGE POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA”, “PROTECCIÓN CIVIL. LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD CONTENIDAS EN LAS FRACCIONES I Y VII DEL ARTÍCULO 67 DE LA LEY RELATIVA PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO SE RIGE POR LA GARANTÍA DE



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PREVIA AUDIENCIA AL NO CONSTITUIR ACTOS PRIVATIVOS”, “PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS. EL ARTÍCULO 1171 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, “PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 25 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE MAYO DE 2004, NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE NO SE RIGEN POR LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA” y “ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 62, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA PREVIA”.

Apuntó que, como advirtió la señora Ministra Piña Hernández, si bien la resolución de la Segunda Sala no concluyó de la manera más adecuada, la contradicción de tesis no consiste necesariamente en adoptar íntegramente un criterio contendiente, sino en construir el más adecuado: que dé respuesta al problema jurídico y que genere certeza y seguridad jurídicas. Adelantó que, de resolverse conforme al proyecto, resultaría paradójico permitir la existencia de la prisión preventiva en los procedimientos penales, pero no generar la consecuencia —de suspensión de pago— de la medida respectiva en los procedimientos de responsabilidad



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

administrativa. Se reiteró con el criterio de la Segunda Sala, que señala el pago que garantiza la subsistencia del sujeto a este procedimiento.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió en que la determinación de la suspensión temporal en el empleo, la cual debe estar fundada y motivada en la gravedad de la circunstancia y los hechos que la motivan, es combatible vía amparo; asimismo en que la suspensión temporal a que se refiere la norma suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, es decir, el nombramiento y, por consecuencia, el pago; finalmente, en que, si no resultara responsable, entonces se le cubrirán las percepciones que haya dejado de recibir.

Subrayó de la ejecutoria de la Segunda Sala que “es posible señalar, que a diferencia de la conclusión alcanzada en primera instancia, la suspensión temporal del empleo, establecida en el artículo 21, fracción V, es una medida que resulta razonable y justificable en tanto tiene por objeto facilitar las investigaciones dada la naturaleza de la función que desempeñan los servidores públicos, en el entendido de que por lo que hace a la suspensión de las percepciones del servidor público sujeto a un procedimiento, previsto en su párrafo cuarto, debe garantizarse además un ingreso o un sueldo mínimo que permita la subsistencia de la persona, desde el inicio del procedimiento sancionatorio y hasta en tanto no se dicte resolución administrativa en la que se determine su responsabilidad y destitución del cargo”.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Abundó que, en ese tenor, cuando la tesis relativa prevé un ingreso mínimo para la subsistencia, equivalente al treinta por ciento de su ingreso real, y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución que laboraba, se guarda una lógica perfectamente concatenada.

Recordó que, en la Segunda Sala, se han resuelto en el mismo sentido asuntos relacionados con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado —ésta más detallada que aquella—. Por tanto, compartió el criterio de la Segunda Sala, al tutelar el derecho de subsistencia y, por ende, en contra del proyecto.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea sostuvo el proyecto. Estimó que los argumentos en contrario tratan de justificar el criterio de la Segunda Sala, sosteniendo cuestiones que no se expresaron por ésta en sus resoluciones, aunque ello es válido. Suscribió los argumentos de los señores Ministros Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena y, especialmente, Cossío Díaz y Laynez Potisek.

Respondió algunas objeciones: 1) la del señor Ministro Franco González Salas, alusiva a que había un precedente del Tribunal Pleno de una revisión administrativa, en la cual, para no dejar sin subsistencia a algún titular de un órgano del Poder Judicial de la Federación, se le había garantizado que no se le quitara todo su sueldo; señaló que la situación era diferente, es decir, por primera vez se dijo que la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

suspensión en el cargo se equipara a la destitución para efectos de la procedencia de la revisión administrativa, además de que, después de algún tiempo en que se había tomado como costumbre en el Consejo de la Judicatura Federal suspender o eliminar de manera absoluta los ingresos, se dijo que esto no era posible, por lo que no se trataba de una cuestión de inconstitucionalidad de una norma propiamente, sino de una actividad del Consejo, en conclusión, de un tema y de un tipo de control diferentes; y 2) en cuanto a la refutación que se hizo al señor Ministro Laynez Potisek de que no era un acto privativo; indicó que la ejecutoria de la Segunda Sala expresa que “Bajo esta lógica, la medida cautelar consistente en la suspensión de los ingresos del servidor público sujeto a investigación, se torna entonces en un acto de privación”.

Recalcó que la Segunda Sala reconoció que el precepto es inconstitucional, pero salvó su constitucionalidad con una interpretación a la cual no es posible llegar a través de ninguno de los métodos interpretativos, además de que, así como se dijo que debería pagársele el treinta por ciento, se pudo haber establecido cualquier otro porcentaje. Añadió que tampoco se trata de una interpretación más favorable, pues vulnera el principio de presunción de inocencia, además de que el cien por ciento del sueldo —como pretende el proyecto— es más favorable que el treinta por ciento que previó la Segunda Sala. Finalmente, concordó con el señor Ministro Laynez Potisek en que la autoridad administrativa iniciará la investigación, impondrá la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

suspensión y dejará sin ingresos a las personas. Por todas esas razones, estimó que el precepto es inconstitucional y no admite una interpretación conforme.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron a favor.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y returnar el asunto a un Ministro que no integre la minoría que se pronunció a favor del proyecto, conforme al turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con treinta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veinte de junio del año en curso, a la hora de costumbre.



Sesión Pública Núm. 66

Jueves 16 de junio de 2016

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN