

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
5338/2017
QUEJOSO: SOCIEDAD PANAMERICANA
DE ESTUDIOS EMPRESARIALES,
ASOCIACIÓN CIVIL**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de

_____.

V I S T O S, para resolver los autos relativos al Amparo Directo en Revisión **5338/2017**, interpuesto contra la sentencia que dictó el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el veintidós de junio de dos mil diecisiete, al resolver el amparo directo *********; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Amparo directo. El siete de noviembre de dos mil dieciséis, **Sociedad Panamericana de Estudios Empresariales, Asociación Civil**, mediante su representante legal *********, presentó demanda de amparo directo en la Oficialía de Partes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México. Señaló como auto reclamado y autoridad responsable la sentencia dictada el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.

Hecha la remisión correspondiente, conoció del asunto el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Así, por proveído de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, la Presidente de dicho tribunal registró con el número de expediente *********, y admitió a trámite la demanda. Entre otras cuestiones, en ese mismo acto, se tuvo al Coordinador Jurídico del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, como tercero interesado.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, en sesión de veintidós de junio de dos mil diecisiete, el tribunal colegiado del conocimiento dictó sentencia y por unanimidad de votos, negó el amparo solicitado.

SEGUNDO. Recurso de revisión. Inconforme con la resolución anterior, la quejosa, mediante su autorizado en términos amplios, interpuso recurso de revisión el dos de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. En consecuencia, por auto de cuatro de agosto siguiente, el Presidente del órgano colegiado ordenó remitir el asunto a este Alto Tribunal, lo que se hizo mediante el oficio respectivo, que se recibió veinticinco de agosto del mismo año.

El Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de treinta de agosto de dos mil diecisiete, ordenó formar y registrar el recurso de revisión con el número **5338/2016**; asimismo, lo admitió a trámite, turnó para su estudio al Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y envió los autos a la Primera Sala de este Alto Tribunal.

Finalmente, la Ministra Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, ordenó avocarse al conocimiento del asunto, así como el envío de los autos a la Ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en relación con los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en vigor a partir del día siguiente; esto, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en **amparo directo**, en materia administrativa, por un Tribunal Colegiado de Circuito, en la que se planteó el estudio de constitucionalidad del **artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México**, en un asunto cuya resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno, en virtud de que, no implica la fijación de un criterio que revista un interés excepcional.

SEGUNDO. Oportunidad del recurso. El recurso de revisión se interpuso en tiempo y forma, ya que la sentencia recurrida se notificó personalmente al autorizado de la parte quejosa, el siete de julio de

dos mil diecisiete; por lo cual, surtió efectos el diez siguiente, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió **del once de julio al ocho de agosto de dos mil diecisiete**, del que debe descontarse el periodo comprendido del quince al treinta y uno de julio del año en curso, por corresponder al primer periodo vacacional del tribunal colegiado, así como los días cinco y seis de agosto, por ser sábado y domingo; lo anterior, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, si el escrito de agravios se interpuso ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el **dos de agosto de dos mil diecisiete**, consecuentemente, debe declararse oportuna su presentación.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A fin de facilitar su comprensión, se procederá a la reseña de los conceptos de violación; de las consideraciones de la sentencia recurrida; y, de los agravios expresados:

I. **Conceptos de violación.** La parte quejosa hizo valer distintas cuestiones de legalidad, y respecto del problema de constitucionalidad de normas, argumentó en el **cuarto** concepto de violación lo siguiente:

Cuarto.

- El artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal vulnera lo dispuesto en los artículos 14, segundo párrafo; 16,

párrafo primero; 19, párrafo primero; y 21, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- El artículo señalado establece una responsabilidad solidaria del pago de una multa y gastos, sin que dentro del mismo cuerpo normativo se determine en qué consisten los actos de **intervención en la instalación** de anuncios publicitarios.
- También contempla la obligación de probar la propia inocencia del gobernado, toda vez que establece una presunción de culpabilidad de comisión de conducta constitutiva de infracción (instalación de anuncios publicitarios), salvo prueba en contrario. Así, el artículo conlleva a un acto de autoincriminación al señalar un supuesto responsable solidario de una infracción administrativa; cuando la realidad es que, por el contrario, al tratarse de una disposición que forma parte del procedimiento administrativo sancionador, la propia autoridad administrativa debería acreditar de manera indubitable la comisión de la conducta y no de forma presuntiva o indiciaria.
- Así, en la resolución administrativa de origen y la sentencia dictada en apelación, las autoridades no fundaron ni motivaron debidamente la causa legal del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que el artículo en que se basan es contrario al orden constitucional. Se impuso una sanción sin que precediera un procedimiento de averiguación certero de los hechos que se imputan ni su plena acreditación.
- El hecho de fundar el acto reclamado en una norma que trasgrede principios constitucionales y derechos fundamentales, implica que jamás se cumplió con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Federal, ya que la autoridad no se cercioró que la quejosa hubiese incumplido con lo señalado en la ley y se aplicaron sanciones

administrativas por simple analogía; es decir, no hay fundamentos y motivos claros que acrediten a la quejosa como sujeto activo, que se hubiese situado en una acción u omisión intencionada, por lo que es lógico que la autoridad desatendió las normas respectivas y las formalidades que le competen.

- La culpabilidad de la quejosa como sujeto activo de infracción administrativa, nunca se acreditó debidamente y se le penalizó con una multa desproporcionada frente a la supuesta infracción, pues durante el proceso investigador y sancionador, la autoridad administrativa no determinó cuál fue el bien jurídico afectado, incluso la quejosa ni conoció del proceso administrativo sancionador por el que fue sancionada.
- Por lo expuesto, es evidente que el artículo impugnado violenta el principio de presunción de inocencia, pues obliga a probar que no se cometió la infracción administrativa.
- Finalmente, se estima que sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro: ***“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones”***.

II. **Consideraciones del Tribunal Colegiado.** En relación con los temas de constitucionalidad, el Tribunal Colegiado resolvió lo siguiente:

Respecto al cuarto concepto de violación.

- En el artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal, cuya constitucionalidad se cuestiona, relacionado con los diversos 3, fracciones XXXVI y XXXVII, así como 86, de la mencionada ley, vigente en dos mil quince (por ser el año en que se cometió la infracción), se establece la presunción de que el responsable de un inmueble, esto es, la persona física o moral que

tenga la propiedad, posesión, administración, disposición, uso o disfrute de un bien inmueble, intervino en la instalación de un anuncio colocado en tal inmueble, salvo prueba en contrario.

- En otras palabras, para que el propietario del anuncio se considere como único obligado a responder por el pago de las multas, el responsable del inmueble donde se encuentre el anuncio, debe proporcionar los elementos que acrediten que no intervino en la comisión de la infracción, pues existe una presunción legal de su intervención en la colocación indebida del anuncio y por eso se le considera responsable solidario en el pago de las sanciones. Lo anterior no se considera inconstitucional.
- La presunción de inocencia entendida como un derecho humano reconocido en la Constitución Federal que resguarda el debido proceso, el principio acusatorio y la defensa adecuada, y que tiene el objetivo de dotar de esta protección a los imputados en contra de las arbitrariedades de la autoridad, no se ve trastocado por la aplicación de la disposición en comento, en virtud de que el objetivo de dicho artículo es que el responsable del inmueble asuma las obligaciones correspondientes al permiso de instalación del anuncio que les fue otorgado a él o a un tercero, que en el caso de terceros solidarios, se presume que los mismos participaron en la instalación del anuncio, y *con el consentimiento de la instalación de dichos anuncios, adquieren los derechos y las obligaciones –responsabilidades administrativas– del mismo.*
- Es decir, el derecho a la presunción de inocencia en este supuesto normativo no se ve trastocado por el simple hecho de afirmar no haber sido la persona que instaló el anuncio o cometió las irregularidades detectadas en el mismo, ya que con el consentimiento otorgado para su instalación, a la luz de un contrato celebrado con un tercero, prueba que el responsable solidario asume las consecuencias jurídicas que recaigan sobre este, al estar de acuerdo con su instalación.

- Por tanto, válidamente se puede establecer que uno de los objetivos de dicha disposición, es el que los dueños o poseedores de los inmuebles donde se coloquen anuncios publicitarios, no les sea posible evadir su responsabilidad en cuanto a las irregularidades que eventualmente pudiera tener un anuncio –que puedan afectar la vía pública e integridad de transeúntes-, alegando desconocimiento. Una interpretación contraria implicaría que el Estado retirara los anuncios con cargo al erario público, sustituyendo a los particulares contratantes en las obligaciones que adquirieron por una actividad lucrativa.
- Por ello, es aplicable por analogía la jurisprudencia de rubro **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES”**.

III. **AGRAVIOS.** La recurrente expresó con ese carácter los siguientes argumentos:

Primero.

- En el escrito inicial de la demanda, en el cuarto concepto de violación se hicieron valer dos argumentos que no fueron estudiados:
 - (i) el artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal establece una responsabilidad solidaria del pago de la multa y gastos, sin que dentro del cuerpo normativo se determine en qué consisten los actos de intervención en la instalación de anuncios publicitarios; y
 - (ii) el precepto mencionado establece la obligación de probar la inocencia del gobernado, con lo que arbitrariamente se establece una presunción de culpabilidad por comisión de una conducta constitutiva de infracción (instalación indebida de anuncios publicitarios) *“salvo prueba en contrario”*, lo cual conlleva a un acto de autoincriminación como supuesto

responsable solidario de una infracción administrativa, pues en el procedimiento administrativo sancionador, es la propia autoridad administrativa la que debe acreditar de manera indubitable la comisión de la conducta sancionada y no hacerlo de manera presuntiva o indiciaria.

- Por su parte, el tribunal colegiado únicamente resolvió que el derecho de presunción de inocencia no se ve trastocado en el artículo referido porque se afirmó no haber sido la persona que instaló el anuncio o cometió las irregularidades detectadas en el mismo. También señaló que existió consentimiento con la instalación al momento de celebrar el contrato con un tercero, así como el objetivo de la ley es no evadir la responsabilidad por la comisión de infracciones.
- Asimismo, el Tribunal *A quo* determinó que uno de los objetivos de dicha disposición es que los dueños o poseedores de inmuebles donde se coloquen los anuncios publicitarios, no puedan evadir su responsabilidad en cuanto a las irregularidades que eventualmente pudiera tener su anuncio, alegando el desconocimiento de no haberse contemplado así la norma sujeta a examen constitucional, sustituyendo a los particulares contratantes en las obligaciones que adquirieron por una actividad lucrativa.
- Por tanto, los razonamientos del Tribunal carecen de toda exhaustividad y congruencia con la litis constitucional planteada.

Segundo.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de interpretar lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal, debe hacerlo a la luz y conforme los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, otorgando a la parte quejosa la mayor protección, y en caso de existir diferentes interpretaciones, deberá preferir la que vaya acorde con los derechos humanos y dé mayor beneficio.

- Si no es posible lo anterior, entonces no debe de aplicarse la porción normativa que afecte derechos humanos, en atención al nuevo control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.
- Como reconoce el tribunal colegiado, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo y el mismo establece que, debido a su naturaleza gravosa, debe reconocerse la calidad de inocente al gobernado en todo el procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.
- Sirve de sustento la jurisprudencia de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones”**.
- En ese sentido, se advierte que el numeral referido de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal incumple con el principio porque establece una presunción *iuris tantum* a cargo del particular propietario de un inmueble.
- El tribunal colegiado omitió analizar los elementos que integran la conducta constitutiva de la infracción, así como la vinculación de los hechos con la tipicidad aludida, pues indebidamente se considera automáticamente al propietario de un inmueble dado en arrendamiento como partícipe en una actividad como es la instalación de anuncios publicitarios.
- El tribunal colegiado justifica de manera dogmática el contenido del artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal, aludiendo a su objetivo y soslayando que el hecho de establecer una presunción *iuris tantum* a cargo del dueño del inmueble (que no interviene en la instalación del anuncio), es justo lo que viola el principio de presunción de inocencia. Mediante esa disposición, la autoridad se limita a sancionar al primer individuo que tiene a su

disposición (responsable del inmueble). Se pierde de vista que se pretende sancionar al dueño del anuncio, al publicista o quien instale la publicidad, por lo que es indebido atribuir las sanciones a los dueños de inmuebles cuando son los menos responsables, ya que únicamente permiten el uso y goce de un espacio de inmuebles de su propiedad y no es su responsabilidad cualquier afectación que cause la publicidad.

- Aunque se asumieron las consecuencias jurídicas de haber celebrado un contrato para establecer publicidad, lo cierto es que esto no obliga a resentir las consecuencias derivadas de la instalación del anuncio; por el contrario, demuestra que únicamente participa como arrendador del espacio y acredita que dentro de sus obligaciones no estaba realizar la instalación ni hacerse responsable ante las autoridades.
- Incluso, esa presunción *iuris tantum* es imposible de desvirtuar, pues no se pudo demostrar un hecho negativo –que no intervino en la instalación del anuncio- situación que debió estudiarse en el ámbito constitucional como se solicitó en la demanda de amparo.
- El contrato sólo demuestra que la quejosa arrendó el espacio y que el responsable de la publicidad es el dueño de ésta, no el propietario del inmueble, según se desprende de la cláusula séptima del contrato.
- Por ello, carece de sustento la justificación que establece el tribunal colegiado para justificar la constitucionalidad del artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal. Aunque la intención del legislador hubiera sido sancionar sin importar la persona, es justo esa situación la que vulnera la presunción de inocencia. Este hecho implica atribuir al gobernado una situación jurídica que no está obligado a soportar, así como establecer una presunción imposible de desvirtuar.
- El tribunal colegiado debió ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad y, consecuentemente, buscar la

interpretación acorde con los derechos humanos, para otorgar el beneficio más amplio.

Tercero

- El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al principio de presunción de inocencia, que se define como el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada como inocente, en tanto no se compruebe legalmente su culpabilidad, el cual aplica en el derecho sancionador dada su naturaleza.
- Así, existe una necesidad de garantizar a que no exista condena sin pruebas suficientes que desvirtúen el estado de inocente. La finalidad es brindar seguridad jurídica en el sentido de no dictar sentencia condenatoria, en tanto no se demuestre la culpabilidad.
- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado aunque el principio pertenece al ámbito penal, se ha hecho extensiva la aplicación al derecho administrativo sancionador con las modulaciones necesarias.
- Así, en el caso concreto se violenta el principio, toda vez que el artículo 82, fracción II de la multicitada ley, atribuye responsabilidad al gobernado sin dar oportunidad de desvirtuar el momento en que se constituyó responsable del inmueble, tal y como sucede en el caso concreto, pues la quejosa adquirió el inmueble cuando ya se había ejecutado la instalación.
- Además, se afecta la seguridad jurídica porque se da el carácter de propietario a cualquier persona, no obstante no haya tenido el dominio en el momento que ocurrieron los hechos con lo que no se da certeza, pues no existe la posibilidad de aportar las pruebas para acreditar el debido cumplimiento de la recurrente en cuanto a sus obligaciones.
- Debería ser obligación de la autoridad acreditar que la recurrente era propietaria del bien inmueble y no que los gobernados deban aportar

pruebas de su inocencia. Las autoridades son quienes deben encuadrar la conducta infractora, por lo que el artículo no permite una defensa adecuada a efecto de desvirtuar la infracción administrativa.

- La presunción de inocencia se infringe porque impide aportar pruebas que desvirtúen la infracción atribuida y da un tratamiento que rompe con el estatus de inocente, lo que conlleva a determinar una sanción que implica una afectación patrimonial.
- El derecho humano implica la prohibición de inversión de la carga de la prueba a la persona a la que se atribuye la infracción, pues es un aspecto que representa una presunción legal a favor del infractor y tiene estrecha relación con la garantía de audiencia y su respeto a las formalidades del procedimiento.

CUARTO. Procedencia del recurso. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para la procedencia del recurso de revisión interpuesto en contra de resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados, es necesario en primer lugar, que las mismas decidan sobre la inconstitucionalidad de una norma general o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, que en dichas sentencias se omita el estudio de las cuestiones mencionadas cuando se hubieren planteado en la demanda de garantías, previa presentación oportuna del recurso; y en segundo lugar, que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de **importancia y trascendencia**, a juicio de la Sala respectiva, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

En ese sentido, el **Acuerdo General Plenario 9/2015**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince, para que un recurso de revisión en amparo directo sea procedente, deben reunirse los siguientes requisitos:

1. Que en la sentencia recurrida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, o bien si en dicha sentencia, se omita el estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en la demanda de amparo; y,
2. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio del Pleno o de la Sala respectiva de la Suprema Corte.

En el entendido de que la resolución dictada en un amparo directo en revisión, permitirá la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, sólo cuando:

- a) La cuestión de constitucionalidad planteada, de lugar a un **pronunciamiento novedoso o de relevancia**, para el orden jurídico nacional; o,
- b) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

En virtud de lo anterior, debe señalarse que el **primer requisito sí se cumple** en el recurso de mérito, pues la quejosa en su demanda de garantías impugnó **la constitucionalidad del 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal**, y en la sentencia que aquí se recurre, el Tribunal Colegiado del conocimiento, desestimó los conceptos de violación hechos valer al respecto.

Establecido lo anterior, debe analizarse si se satisface el segundo requisito, consistente en que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de **importancia y trascendencia** a que hace alusión el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo determinado por el Tribunal Pleno en el Acuerdo General 9/2015, que *“establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo”*.

El referido Acuerdo establece que un asunto es de *importancia o trascendencia*, siempre que la cuestión de constitucionalidad planteada de lugar a un **pronunciamiento novedoso o de relevancia**, para el orden jurídico nacional; o cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

Dicho requisito también se satisface, pues en los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, se controvertió la constitucionalidad del numeral antes aludido, sin que de los registros de este Alto Tribunal, se advierta que exista jurisprudencia que

resuelva el tema planteado, por tanto, también se satisface el segundo requisito de procedencia del amparo directo en revisión.

QUINTO. Estudio de los agravios. Previo al análisis de los agravios resulta conveniente aclarar que, por razones prácticas, éstos no serán atendidos en el orden en que fueron planteados.

Así, en el segundo agravio la revisionista manifiesta que el Tribunal Colegiado omitió analizar los elementos constitutivos de la conducta sancionada, puesto que únicamente se basó en la celebración de un contrato de arrendamiento para concluir que se había participado en la instalación. Lo anterior se estima **inoperante**, puesto que constituyen planteamientos de mera legalidad, enderezados únicamente a combatir la forma en la que resolvió el Colegiado, como se señala en la Jurisprudencia de rubro “**REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE MERA LEGALIDAD DEBEN DESESTIMARSE POR INEFCIACES**”

Por otro lado, en el mismo agravio la recurrente manifiesta que el Tribunal Colegiado no cumplió con su obligación de realizar una interpretación conforme del artículo 82 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal, con la Constitución y los Tratados Internacionales y, en su caso, inaplicar la porción normativa que resultara incompatible; lo anterior, en atención al nuevo control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*. Dicho razonamiento es **infundado** con base en las siguientes razones.

Por mandato constitucional, existe la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, reconocidos en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México es parte.

En virtud de lo anterior, cuando la autoridad jurisdiccional estima que una norma es violatoria de un derecho humano, debe realizar una interpretación conforme en sentido amplio y en sentido estricto, en aras de alcanzar la compatibilidad entre la disposición legal en análisis y el orden constitucional. Así, sólo en caso de ser totalmente incompatibles, el juzgador deberá inaplicar la ley.

Sin embargo, en el presente caso, no existía la obligación de realizar una interpretación conforme, puesto que el Tribunal no estimó que la norma cuya constitucionalidad fue cuestionada contraviniera el nuevo parámetro de regularidad constitucional. Por ello, se estima que el argumento es infundado.

Sirve de sustento la tesis de rubro **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO”**¹.

Ahora bien, en su primer agravio, la revisionista aduce que la autoridad omitió resolver el planteamiento de constitucionalidad hecho valer en los conceptos de violación, respecto a que el artículo 82,

¹ Décima Época. Núm. de Registro: 2010954. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.). Página: 430. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. La autoridad judicial, para ejercer el control ex officio en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, **en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos.** De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.

Fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior, contraviene la Ley Suprema de la Unión, pues finca una responsabilidad por intervenir en la instalación de un anuncio publicitario, sin determinar en qué consisten dichos actos de intervención. Dicho razonamiento es **fundado pero inoperante**.

Si bien, el Colegiado no atendió al argumento de constitucionalidad en estudio, la quejosa, en torno a dicho concepto de violación, se limitó a afirmar que *“el artículo 82, fracción II, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal establece una responsabilidad solidaria del pago de la multa y gastos, sin que dentro del cuerpo normativo se determine en qué consisten los actos de intervención en la instalación de anuncios publicitarios”*.

En ese sentido, dado que se trata de un asunto en materia administrativa, en el escrito de amparo debió exponer razones por las cuales considera que la no especificación de los actos que comprenden la intervención de una persona en la instalación de anuncios publicitarios transgrede los derechos fundamentales contenidos en la Carta Magna, pues no se advierte manifestación alguna en la cual se señalen las violaciones o transgresiones al texto constitucional; razón por la cual, la afirmación debe considerarse inoperante. Sirve de sustento, la tesis de jurisprudencia de rubro **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO”**².

² Novena Época. Núm. de Registro: 185425. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 81/2002. Página: 61. “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE

Finalmente, se analizan los agravios restantes en donde se controvierte la decisión del tribunal colegiado de considerar que el **artículo 82, fracción II de la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México, no es violatorio del principio de presunción de inocencia.**

Previo a resolver el tema, debe señalarse que el Tribunal Colegiado determinó que el artículo tildado de inconstitucional no era violatorio el principio de presunción de inocencia porque el objetivo del precepto era que el responsable del inmueble asumiera las obligaciones correspondientes al permiso de instalación del anuncio que les fue otorgado a él o a un tercero, que en el caso de los terceros solidarios se presumía que los mismos participaron en la instalación del anuncio y, con el consentimiento de la instalación de dichos anuncios, adquiriría los derechos y obligaciones del mismo; con lo que no podrían evadir su responsabilidad en cuanto a las irregularidades que pudiera generar el anuncio bajo el argumento de que no intervino en la colocación de los anuncios, pues de lo contrario el retiro de estos sería a cargo del erario público sustituyendo a los particulares contratantes en las obligaciones adquiridas por una actividad lucrativa.

Inconforme con lo anterior, la recurrente manifiesta que la determinación fue incorrecta, pues insiste en que el artículo 82,

PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.”

fracción II de la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México, contraviene al principio de presunción de inocencia porque obliga a los gobernados a aportar pruebas de su inocencia, a pesar de que las autoridades administrativas son quienes deben encuadrar la conducta infractora en los supuestos normativos correspondientes, además de que no es posible que se demuestre un hecho negativo como lo es la no intervención del propietario de un inmueble en la instalación de un anuncio.

Refiere que el artículo impugnado impone un sanción a los responsables solidarios, entre los que se encuentra el responsable del inmueble, con lo que se trataría de una presunción que no admite prueba en contrario, en virtud de que se establece y se fincan determinaciones definitivas, ya que se le atribuye el carácter de responsable solidario y, consecuentemente, la obligación de pagar las sanciones por el retiro de anuncios publicitarios; lo que significa que el artículo atribuye responsabilidad al gobernado sin dar la oportunidad de desvirtuar el momento en que se constituyó responsable de un mueble o inmueble.

Los argumentos se estiman **infundados** por las razones que se exponen a continuación:

i. Sobre el contenido del principio de presunción de inocencia.

El principio de presunción de inocencia forma parte del parámetro de regularidad constitucional de conformidad con el artículo 1º constitucional, por estar expresamente reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 2, del artículo 14, del Pacto

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el diverso 2, del artículo 8, de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por tanto, todo acto que constituya una violación considerada ilegítima por los órganos de control, debe considerarse inconstitucional.

Dicho principio, tiene aplicación en el ámbito extraprocésal y procesal. Por lo que toca a la primera de éstas, su contenido se traduce en la obligación de considerar y tratar a la persona como no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo. Así lo ha reconocido esta Suprema Corte en la Tesis Aislada de rubro **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS”³**.

Ahora bien, en su faceta procesal, dicho principio guarda una especial relación con el derecho fundamental de debido proceso penal y se manifiesta en tres vertientes:

1. Como regla probatoria.
2. Como estándar de prueba.
3. Como regla de tratamiento del imputado.

³ Décima Época. Núm. de Registro: 2003693. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CLXXVI/2013 (10a.). Página: 564. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocésal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado, especialmente de las autoridades policiales. Dada la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar que se efectúe un juicio justo en su contra, sin embargo, de nada sirven estos derechos cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo. Frente a estas acciones se corre el enorme riesgo de condenar al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se puede desplazar a la imputación pública realizada por la policía.

En el primero de los casos, obliga a la autoridad acusadora a aportar los elementos de prueba necesarios para desvirtuar el estatus de inocente que tiene el procesado. Por ende, todo acto que exima al acusador de acreditar la responsabilidad del imputado, constituye una clara transgresión al principio referido.

Entendido como estándar de prueba, el principio indicado constriñe a la autoridad jurisdiccional a absolver al procesado cuando, durante el proceso, no se aporten las pruebas suficientes para demostrar su culpabilidad. Así, el juzgador no puede condenar al enjuiciado sin la existencia de elementos probatorios que generen una duda razonable de su responsabilidad.

Finalmente, como regla de tratamiento, el principio de presunción de inocencia implica que la autoridad jurisdiccional debe abstenerse de dictar cualquier tipo de resolución durante el procedimiento que tenga como consecuencia, equiparar al procesado a culpable y, por ende, anticipar la pena.

ii. Sobre la aplicación del principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador.

En el derecho administrativo sancionador, al igual que en el derecho penal, se exacerba el ejercicio de la potestad punitiva del Estado en contra de los particulares, pues su finalidad es la de tutelar y salvaguardar bienes jurídicos de orden público, mediante la represión de conductas consideradas antijurídicas.

En ese sentido, distinto a lo que sucede en otras ramas del derecho, las sanciones que resultan de una infracción administrativa

de esta índole no sólo busca una reparación o indemnización de los bienes jurídicos dañados sino que, aún más, pretenden inhibir, disuadir y reprimir al sujeto activo de la conducta.

En virtud de lo anterior, dada la similitud que guardan dichas ramas del derecho, las garantías para la protección del gobernado previstas en materia penal se hacen extensivas al procesado en la vía administrativa. Así lo determinó el Pleno de este Máximo Tribunal en la Jurisprudencia de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLUDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**⁴.

No obstante lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte, ha reconocido que los principios referidos, no pueden tener un grado de exigencia idéntico en el ámbito penal y administrativo, sino que deben modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado al

⁴ Novena Época. Núm. de Registro: 174488. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 99/2006. Página: 1565 **“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.** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”

aplicar la sanción administrativa correspondiente. Este razonamiento, quedó plasmado en la tesis aislada de rubro: “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**”⁵.

Ahora bien, por lo que toca al principio de presunción de inocencia, cuyo contenido se enfoca eminentemente al fuero penal, deben aplicarse al procedimiento administrativo sancionador, con las modulaciones respectivas.

Por ende, en un procedimiento, la autoridad acusadora debe aportar los elementos probatorios suficientes para desvirtuar el estatus de inocente del procesado; y la autoridad juzgadora debe abstenerse de dar al enjuiciado cualquier trato que lo equipare a culpable o anticipe la pena y, en su caso, condenar sin contar con pruebas que generen una duda razonable de su culpabilidad.

⁵ Novena Época. Núm. de Registro: 174488. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 99/2006. Página: 1565. “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. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”

Es aplicable la tesis jurisprudencial de rubro “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o modulaciones.**”⁶.

En ese tenor, resulta indispensable tener en cuenta el contenido de los artículos 3º, fracciones XXXVI y XXXVII, 82 y 86 de la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México, los cuales establecen que:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XXXVI. Responsable de un inmueble: Persona física o moral que tenga la propiedad, posesión, administración, disposición, uso o disfrute de un bien inmueble y permita la instalación de un anuncio en el mismo;

XXXVII. Responsable solidario: El publicista, el anunciante, la agencia de medios, el titular de la marca o producto, o el responsable de un inmueble, que interviene en la instalación de un anuncio;

[...].

⁶ Décima Época. Núm. de Registro: 2006590. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 43/2014 (10a.). Página: 41. “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o modulaciones. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 10. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.”

Artículo 82. Serán solidariamente responsables del pago de las multas y de los gastos causados por el retiro de anuncios que ordene la autoridad, quienes hayan intervenido en la instalación del anuncio. Se presume, salvo prueba en contrario, que han intervenido en la instalación del anuncio:

I. El publicista; y

II. El responsable de un inmueble.

Artículo 86. Se sancionará con multa de 1500 a 2000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente, y arresto administrativo inmutable de 24 a 36 horas al publicista, anunciante, y cualquier persona física o moral que intervenga en la comercialización de los espacios publicitarios, así como el retiro del anuncio a costa del primero, que sin contar con el permiso administrativo temporal revocable, licencia o autorización temporal respectivo, ejecute o coadyuve en la instalación de un anuncio.”

De los artículos anteriores, se desprende que la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México, establece la presunción de que el responsable de un inmueble, es decir, aquella persona física o moral que tenga la propiedad, posesión, administración, uso o disfrute de un bien inmueble permita la instalación de un anuncio; interviene en la colocación de un anuncio, salvo que demuestre lo contrario, y en consecuencia, será solidariamente responsable del pago de las multas y de los gastos causados por el retiro de los anuncios que ordene la autoridad.

Como se advierte del texto legal, la sanción que se atribuye deriva de la instalación de un anuncio que debe ser removido por la autoridad administrativa, en donde se establece **la presunción, salvo prueba en contrario, que intervinieron en esa conducta, el publicista y el responsable del inmueble.**

Al respecto, debe tenerse presente que las presunciones son “razonamientos del legislador o juez en los que se parte de un hecho

conocido para determinar la existencia de un hecho ignorado".⁷ De acuerdo a la doctrina especializada dicho término tiene un carácter ambiguo en tanto puede tener diversas acepciones. En el caso que ahora se analiza, basta señalar las siguientes: *i) Presunciones absolutas*. Bajo este entendimiento, el hecho desconocido se tiene por demostrado al acreditarse el hecho conocido o hecho base. *ii) Presunciones relativas*. Se dispensa a una de las partes la carga de probar el hecho desconocido, y se transfiere a la contraparte la carga de acreditar lo contrario. *iii) Presunciones simples*. El hecho conocido sirve como indicio para probar el hecho desconocido. A través de esta última presunción puede inferirse la existencia de otro hecho.⁸

La interpretación bajo la cual se **considera acreditada la intervención del responsable de un inmueble en la instalación de anuncios publicitarios, basándose únicamente en que es aquella persona física o moral que tenga la propiedad, posesión, administración, disposición, uso o disfrute de un bien inmueble, que permita la instalación de un anuncio publicitario; se apega a la definición de interpretación relativa**, pues se releva de la carga de acusación a la autoridad administrativa transfiriéndola al publicista, al responsable de un inmueble o mueble, o el anunciante, titular de la marca o producto o cualquier persona física o moral que intervenga en la comercialización de los espacios publicitarios; según sea el caso.

En ese sentido, a la luz de los derechos antes detallados, la presunción que establece el artículo 82, fracción II de la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad de México, no puede interpretarse como absoluta ni como relativa. Por ello, el que se tenga por probado el hecho base, consistente en que el sujeto es el responsable de un

⁷ Lorca Martín de Villodres, María Isabel, "Presunciones (teoría general)", en *Diccionario Histórico Judicial de México. Ideas e Instituciones*, Tomo III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 1403.

⁸ *Ibidem*.

inmueble, no releva de la carga de probar a la autoridad administrativa el hecho desconocido, consistente en que intervino en la instalación del anuncio.

En efecto, a la autoridad administrativa le corresponde acreditar la instalación de los anuncios publicitarios y las irregularidades cometidas en ésta, lo cual resulta esencial no sólo para que el sancionado pueda saber en razón de qué se le atribuye responsabilidad, sino también para que pueda ejercer y no ver obstaculizado su derecho a la defensa adecuada.

Así pues, por un lado, de considerar que la presunción antes señalada tiene la naturaleza de “absoluta”, implicaría que el sancionado no pudiera ni siquiera tratar de desvirtuar el hecho presumido, vulnerándose a todas luces su derecho a defenderse.

Por otro lado, de concluir que la presunción prevista en el citado artículo 82 es de carácter relativo, bastaría que se acreditara su carácter de responsable del inmueble para imponer la sanción correlativa, lo que resulta contrario al principio de presunción de inocencia, pues se relevaría a la autoridad administrativa de su deber constitucional de probar los hechos en los que basa su sanción.

De ahí la importancia de tenerlo por acreditado fehacientemente, es decir, de tener certeza a través de los medios probatorios se demuestre su vinculación con la instalación de los anuncios publicitarios, en base en diversos elementos probatorios que puedan desprenderse o inferirse. Por lo que el carácter de responsable del inmueble debe considerarse como sólo un indicio dentro del material probatorio del que puede allegarse la autoridad administrativa para sustentar la responsabilidad y la sanción correspondiente.

Así, de acuerdo al derecho a la defensa adecuada y al principio de presunción de inocencia, **la presunción prevista en el artículo 82 de la Ley de Publicidad Exterior debe entenderse como una presunción simple**, en el sentido de que el *hecho conocido o base*, consistente en que el sujeto es el responsable de un inmueble, constituye sólo un indicio para acreditar el *hecho desconocido*, este es, que se haya llevado a cabo la colocación de los anuncios con irregularidades, lo que se sanciona con el pago de multas y gastos causados por el retiro de anuncios que ordene la autoridad. Por lo tanto la autoridad administrativa debe aportar los elementos necesarios para el hecho desconocido, consistente en la instalación de los anuncios y las irregularidades que se cometieron en dicho proceso.

En otras palabras, la “presunción” que refiere el artículo 82 debe ser entendida en el sentido de **inferencia probatoria**. Es decir, considerar que el ser responsable del inmueble constituye un indicio con un peso probatorio útil para tenerse por demostrada la conducta sancionada consistente en la instalación de anuncios irregulares.

No obsta que el Tribunal Colegiado afirme que el responsable del inmueble asume las obligaciones correspondientes al permiso de instalación del anuncio que les fue otorgado a él o a un tercero y que uno de los objetivos de la disposición, es el que los dueños o poseedores de los inmuebles donde se coloquen anuncios publicitarios, no les sea posible evadir su responsabilidad en cuanto a las irregularidades que eventualmente pudiera tener un anuncio –que puedan afectar la vía pública e integridad de transeúntes-, alegando desconocimiento; sin embargo, dicha afirmación no se comparte atendiendo a la conducta que se sanciona.

Esto es, la sanción no está vinculada exclusivamente con una responsabilidad solidaria como se refiere al inicio del artículo 82, **sino por haber intervenido en la instalación del anuncio:**

*“Artículo 82. Serán solidariamente responsables del pago de las multas y de los gastos causados por el retiro de anuncios que ordene la autoridad, **quienes hayan intervenido en la instalación del anuncio.** Se presume, salvo prueba en contrario, que han intervenido en la instalación del anuncio:*

I. El publicista; y

II. El responsable de un inmueble.”

Lo que significa que la responsabilidad del inmueble puede invocarse como una prueba indiciaria respecto a que se intervino en la instalación del anuncio. Empero de ninguna manera releva a la autoridad administrativa de su obligación de probar dicho aspecto.

Así, esta Primera Sala determina que la única interpretación conforme al derecho a la adecuada defensa y al principio de presunción de inocencia, es aquella en virtud de la cual se considera que la propiedad, posesión, administración, disposición, uso o disfrute que tenga una persona sobre un bien inmueble y permita la instalación de un anuncio publicitario, constituye sólo un indicio para tener por demostrada su intervención en la colocación de anuncios y consecuentemente su responsabilidad solidaria respecto de las multas y gastos por el retiro de anuncios.

En esta línea, la norma impugnada no impide que el sancionado sea el sujeto idóneo para aportar las pruebas que desestimen su intervención en la instalación, pues es él quien puede acreditar que se trató de otra persona.

Esta forma indirecta de probar no atenta al principio de presunción de inocencia, ya que como se dijo corresponde a la

autoridad administrativa allegarse de pruebas y al infractor defenderse de ellas. Así, contrariamente a lo que señala el recurrente, el precepto impugnado *per se* no releva a la autoridad administrativa de su obligación de probar su culpabilidad, sino que establece un sistema en el que ambas partes deben aportar los medios de prueba que consideren pertinentes.

El modo indirecto de prueba es lógico y razonable, además, permite ser desvirtuado dentro de la propia dinámica del proceso administrativo sancionador.

En virtud de lo anterior, no basta que la autoridad administrativa afirme que el propietario de un inmueble ha intervenido en la instalación del anuncio para que éste sea culpable, sino que debe acreditar su intervención aportando evidencia suficiente; de ahí que se considere que el artículo en estudio no transgrede el principio de presunción de inocencia y, por tanto, es constitucional.

Similares consideraciones sostuvo la Primera Sala este Máximo Tribunal, por su contenido y alcance, en el criterio jurisprudencial de rubro: ***“CONTRABANDO PRESUNTO. EL ARTÍCULO 103, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA”***⁹.

⁹ Décima Época. Núm. de Registro: 2004173. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 55/2013 (10a.). Página: 282. CONTRABANDO PRESUNTO. EL ARTÍCULO 103, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ DICHO DELITO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA. El precepto legal de referencia prevé la comisión del delito de contrabando presunto, cuando se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección, contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación aduanera que acredite que tales vehículos se sometieron a los trámites previstos en la ley de la materia para su introducción al territorio nacional.

Aspecto que fue acatado en el asunto, pues la responsabilidad de la quejosa no se basó exclusivamente en su calidad de responsable del inmueble, al incorporarse otros elementos probatorios para atribuir la responsabilidad en la intervención de la instalación de los anuncios que ordenó retirar, máxime que teniendo la oportunidad de hacerlo, la recurrente no aportó prueba suficiente en contrario.

Por cuanto a la valoración de los elementos probatorios, este aspecto no es materia del análisis del recurso de revisión, pues descansa en el ámbito de legalidad.

En corolario a lo anterior, al resultar infundados por una parte e inoperantes por la otra, los argumentos hechos valer en el recurso de revisión, es procedente confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la justicia federal.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

Dicho tipo penal no viola el principio de presunción de inocencia cuando se entiende como regla probatoria, la cual se relaciona con el establecimiento de los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba aportados por el Ministerio Público para poder considerar que existe prueba de cargo válida, y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado. Desde este punto de vista, la presunción de inocencia contiene implícita una regla que impone la carga de la prueba, entendida en este contexto como la norma que determina a qué parte le corresponde aportar las pruebas de cargo. En este sentido, el hecho de que las pruebas de cargo sean suministradas al proceso por la parte que tiene esa carga procesal también constituye un requisito de validez de éstas. Ahora bien, el artículo 103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, al establecer una presunción que debe ser desvirtuada por el probable responsable, tampoco vulnera el principio de presunción de inocencia desde su vertiente de regla probatoria, porque la lógica del delito de contrabando presunto implica para su configuración que el probable responsable no logre desvirtuar el cuerpo del delito o la responsabilidad atribuida con los documentos que acrediten los trámites y pagos respectivos, o los elementos que permitan desprender que la introducción ilegal del vehículo en el país no le es imputable. Lo anterior, en cualquier caso, no exime al órgano de representación social de su obligación de realizar las indagatorias correspondientes y de adminicular los elementos de prueba que permitan demostrar la existencia del ilícito; ni tampoco releva al juzgador de su deber de analizar todas las pruebas aportadas al proceso, tanto las que permitan acreditar la tipicidad de la conducta, como las que desvirtúen tal extremo. Desde esta perspectiva, la presunción de inocencia sólo se enerva en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad del inculpaado y que éstas no hayan sido desvirtuadas.

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Sociedad Panamericana de Estudios Empresariales, Asociación Civil**, en contra de las autoridades y actos especificados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 110, 113 Y 118, DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO EL ACUERDO GENERAL 11/2017 EMITIDO POR EL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL CINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS.