



**Centro de Estudios del Derecho de la
Competencia y de la Regulación**

Agosto, 2014
Documento de Trabajo
Número 02-14

**EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA
EN EL DERECHO MEXICANO DE LA COMPETENCIA**

Sergio López Rodríguez
Director General de Asuntos Contenciosos
Comisión Federal de Competencia Económica



Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey



Centro de Estudios del Derecho de
la Competencia y de la Regulación



Acerca del Autor

Sergio López Rodríguez

Director General de Asuntos Contenciosos

Comisión Federal de Competencia Económica

Licenciado en derecho, (mención honorífica), Universidad Nacional Autónoma de México,
Especialidades en competencia económica, juicio de amparo y derecho penal.

Ingresó a laborar a la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC) en octubre de 2001.

Desde 2009 está a cargo de la defensa judicial de los actos de autoridad que emitió la CFC y
los que al día de hoy emite la COFECE.

Ha publicado diversos artículos relacionados con el derecho de la competencia económica y
participado, como ponente, en diversos seminarios nacionales e internacionales en tal materia.

slopezr@cofece.mx

Resumen Ejecutivo

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en la contradicción de tesis 200/2013-PL, que la presunción de inocencia es aplicable al derecho administrativo sancionador con matices o modulaciones. En su determinación, considera que el texto constitucional resguarda este principio como derecho fundamental a favor de toda persona, con base en el cual se exige que toda autoridad evite asumir como verdaderos cargos atribuidos al gobernado respecto a cualquier posible infracción normativa. La presunción de inocencia implica adoptar una regla de trato procesal, una regla probatoria y un estándar de prueba en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado. Mediante el examen de criterios judiciales relevantes, se analiza la aplicación del principio de presunción de inocencia en el derecho de la competencia y se sugiere que la modulación procedente de tal en los procedimientos que, en materia de prácticas monopólicas, desahoga la COFECE consiste en adoptar sus tres vertientes –regla de trato procesal, regla probatoria y estándar de prueba– en la etapa del procedimiento seguido en forma de juicio dado que en la etapa previa, la de investigación, ningún sujeto ha sido señalado como probable responsable de una infracción.

EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL DERECHO MEXICANO DE LA COMPETENCIA

Sergio López Rodríguez

I. Introducción

La presunción de inocencia, principio sustantivo del derecho penal, significa que toda persona acusada de una infracción no podrá considerarse culpable hasta que se acredite el hecho ilícito y su participación ante un Tribunal independiente, imparcial, previamente establecido por la Ley, tras un proceso celebrado con plenitud de garantías.¹

Desde hace varios años, en el ámbito jurisdiccional, ha sido sujeto a debate si los principios que rigen el derecho penal son no aplicables a la materia administrativa. En el derecho de la competencia económica diversas determinaciones del Poder Judicial de la Federación establecieron la inaplicabilidad de los principios sustantivos del derecho penal a los procedimientos en materia de prácticas monopólicas.

No obstante, en enero de este dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró viable la aplicación modulada² del principio de presunción de inocencia a los procedimientos administrativos. Ello al considerar: (i) que en el procedimiento administrativo sancionador se tiene en cuenta el debido proceso; (ii) la naturaleza de la potestad sancionadora del Estado; y, (iii) que el principio en comento es de aplicación general. Así, en los procedimientos administrativos no sólo se deben respetar los derechos propios de la materia administrativa, sino que a ellos debe añadirse la presunción de inocencia debido a la exigencia general del modelo de Estado Constitucional de derecho para tratar a los particulares de determinada manera en cualquier materia al someterlos a evaluación por determinada conducta sancionada por la ley.

Este documento tiene por objeto proponer la exacta modulación que debe darse, dentro del procedimiento que en materia de prácticas monopólicas desahoga la COFECE, al referido principio; considerando que se trata de un derecho fundamental de aplicación directa e inmediata, cuyo contenido vincula la actuación de toda autoridad a velar por su debida aplicación –requiere de la actividad probatoria de la autoridad que destruya de forma clara y rotunda la inocencia del gobernado, es decir, será la responsabilidad y no la inocencia la que deba probarse.

¹ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. La presunción de inocencia en materia penal. Editorial Porrúa, México, 2013, p. 478.

² Bajo la óptica de cada caso en concreto.

II. Antecedentes judiciales respecto a la aplicación de los principios penales sustantivos en el derecho de la competencia

En múltiples ocasiones, los agentes económicos a quienes la extinta Comisión Federal de Competencia³ (CFC) dirigía actos de autoridad (generalmente emitidos dentro de la etapa de investigación del procedimiento de prácticas monopólicas) hicieron valer, ante el Poder Judicial de la Federación, manifestaciones en el sentido de que se encontraban impedidos de proporcionar la información solicitada o de rendir declaración ya que las facultades en que se sustentaba tal proceder eran contrarias a diversos principios penales sustantivos.

Tal tema fue del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Federal de Competencia Económica vigente hasta el seis de julio de dos mil catorce (en lo sucesivo la LFCE abrogada).

A manera de ejemplo se cita el extracto de la ejecutoria de la Segunda Sala del Alto Tribunal, emitida en sesión del seis de febrero de dos mil ocho al resolver el amparo en revisión 1087/2007, en la que se indicó que resultaban:

“(...) infundados los alegatos de la inconforme, porque no resulta aplicable al caso lo establecido por el artículo 20 constitucional, pues aun cuando esta fase de investigación podría tener cierta similitud con la averiguación previa de un procedimiento penal, los bienes jurídicos protegidos son distintos y, por lo tanto, no es posible hacer una aplicación analógica de estas garantías al caso particular, ya que el bien jurídico que está en juego durante una averiguación previa es la libertad personal, y el resultado de la misma puede tener como consecuencia que al inculpado o presunto responsable se le prive de la misma. Ahora bien, como se ha visto, para determinar si debe cumplirse con la garantía de audiencia hay que analizar si el resultado del procedimiento puede traer como consecuencia la privación de un derecho sustantivo, o de la libertad, o de la propiedad o posesiones.

*Así, en el caso de la averiguación previa, el resultado de la misma puede derivar en la privación de la libertad personal del inculpado, y en esa medida esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expuesto en diversas tesis que en este caso sí se debe dar garantía de audiencia al inculpado. **Por tal razón tampoco existe violación a la presunción de inocencia**, ya que éste requiere a que se debe demostrar la responsabilidad del probable infractor de la ley durante el juicio a fin de que pueda sancionársele, si es que se da el supuesto (...)” [énfasis añadido].*

³ Órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que se extinguió a consecuencia de la reforma del artículo 28 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

También se hace alusión a lo resuelto por la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en sesión del dos de octubre de dos mil trece al resolver el amparo en revisión 347/2013,⁴ en la que estableció que:

“(...) no tiene sustento la pretensión de la agraviada en el sentido de que se excluya al agente económico respecto del cual se realicen las investigaciones para determinar, en su caso, si posee poder sustancial en el mercado relevante, de las facultades de requerimiento, citación y verificación otorgadas a la Comisión, ya que tal exclusión impediría o dificultaría seriamente la labor de investigación y el cumplimiento de su propósito de interés general consistente en la prevención y detección de la existencia de agentes económicos con poder sustancial en determinados mercados relevantes, con el fin de proteger el proceso de competencia y libre competencia para prevenir o evitar posibles prácticas monopólicas o cualquiera de las prohibidas por el artículo 28 constitucional.

*136. Además, el que las atribuciones de que se trata recaigan en el agente económico que pueda ser declarado con poder sustancial en el mercado relevante **no transgrede los derechos a la no autoincriminación o no ser obligado a declarar en contra de uno mismo, a guardar silencio, de defensa y de presunción de inocencia**, ya que las normas que otorgan las atribuciones aludidas no establecen que los agentes económicos con interés no puedan guardar silencio o queden obligados a autoincriminarse y a declarar en su contra, o bien, a aportar pruebas contrarias a su interés y mucho menos a que se les estime ya como sujetos con poder sustancial en el mercado relevante, ya que se trata sólo de actos de mera investigación con el fin de que la Comisión se allegue de los elementos de convicción que le permitan dictar la resolución que corresponda pero que de ninguna manera suponen la determinación o imputación de poder sustancial que arroje la carga de la prueba al agente económico o lo constriña a autoincriminarse.*

*137. Lo anterior se hace evidente si se considera que **los derechos a la no autoincriminación, a guardar silencio, de defensa y de presunción de inocencia operan sólo en la materia penal y no son aplicables ni siquiera a los procedimientos administrativos sancionadores**, por lo que mucho menos lo son a un procedimiento administrativo que no tenga tal carácter, como el de investigación y declaración de poder sustancial en el mercado relevante, tal como lo estableció esta Segunda Sala en sus tesis 2a. XC/2012 (10a.) y 2a. XCI/2012 (10a.), que establecen, respectivamente, lo siguiente:*

[se transcriben]

138. El procedimiento de investigación y declaración de poder sustancial en el mercado relevante no tiene por objeto imponer una sanción por la infracción a disposiciones administrativas, por lo que si a estos procedimientos sancionadores no

⁴ Si bien en esta ejecutoria se analizaron artículos de la LFCE abrogada que tienen que ver con procedimientos diversos al de prácticas monopólicas, lo cierto es que el criterio resulta ilustrativo para los efectos del presente documento.

es aplicable el principio de presunción de inocencia, menos puede serlo en un procedimiento administrativo que no tiene por objeto sancionar posibles infracciones de carácter administrativo sino únicamente el de realizar los actos de investigación necesarios, entre ellos, requerimientos de documentación e informes, citaciones para declaración y verificaciones, con el único objeto de contar con los elementos necesarios para estar en posibilidad de resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia para prevenir o evitar posibles prácticas monopólicas o cualquiera de las prohibidas por el artículo 28 constitucional.

139. *Por idénticas razones, las disposiciones reclamadas no violentan los tratados internacionales que señala la agraviada consagran los derechos a la no autoincriminación o no ser obligado a declarar en contra de uno mismo, a guardar silencio, de defensa y de presunción de inocencia.*

140. *Sostiene la quejosa que los artículos 24, fracción I, 31 y 34 BIS 2 de la Ley Federal de Competencia Económica y 35 de su Reglamento son también violatorios de los derechos antes mencionados, ya que también facultan a la Comisión Federal de Competencia para requerir información y documentos en iguales términos que la fracción IV del artículo 33 BIS impugnado.*

141. *Es cierto que las normas citadas otorgan a la Comisión atribuciones para requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes (24, fracción I, de la ley); para realizar investigaciones, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como ordenar y practicar visitas de verificación en el domicilio del investigado, en donde se presume que existen elementos necesarios para la debida integración de la investigación (31, primer párrafo, de la ley); además de establecer la obligación de toda persona de proporcionar en el término de diez días la información, cosas y documentos que obren en su poder en el medio que le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las diligencias de verificación que ordene la Comisión (34 BIS 2, de la ley), así como los requisitos que deben contener los requerimientos que formule la Comisión (35 del reglamento).*

142. *Ninguna de las anteriores disposiciones combatidas transgreden los derechos a la no autoincriminación o no ser obligado a declarar en contra de uno mismo, a guardar silencio, de defensa y de presunción de inocencia, ya que al igual que el artículo 33 BIS reclamado, se refieren sólo a los actos de investigación de que se dota a la Comisión Federal de Competencia para que cumpla con la función que tiene encomendada de investigar, detectar y prevenir posibles prácticas monopólicas o cualquiera de las prohibidas por el artículo 28 constitucional y, además, sin impedir a los agentes económicos que actúen, declaren, aleguen y presenten medios de convicción conforme convenga a sus intereses (...)* [énfasis añadido].

Los criterios judiciales citados en la ejecutoria antes transcrita [tesis 2a. XC/2012 (10a.) y 2a. XCI/2012 (10a.)], en los que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia sustentó sus razonamientos, fueron materia de análisis en la contradicción de tesis 200/2013-PL que más adelante se analizará.

El sentido de las ejecutorias del Alto Tribunal a que se ha hecho referencia fue replicado en múltiples ocasiones por diversos órganos jurisdiccionales para negar el amparo a los agentes económicos que pretendieron señalar la aplicación del principio de presunción de inocencia dentro del procedimiento que, en materia de prácticas monopólicas, desahogaba la CFC.

III. La creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Competencia Económica.

Por Decreto publicado el once de junio de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Derivado de tal Decreto, el párrafo décimo cuarto del artículo 28 de la Constitución Federal señala, entre otros, que “(...) *el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (...)*”.

El órgano constitucional autónomo denominado Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) quedó constituido el diez de septiembre de dos mil trece y ante ello la CFC se extinguió.

Por otra parte, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó en el DOF el “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal”. El artículo primero transitorio del Decreto aludido señala que entrará en vigor a los cuarenta y cinco días naturales siguientes al de su publicación en el DOF, esto es el siete de julio de dos mil catorce.

Con la creación de la COFECE y la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Competencia Económica (en lo sucesivo LFCE) se genera un parteaguas en la historia del derecho de la competencia en nuestro país. Ello, entre muchos otros factores, porque la nueva autoridad en materia de competencia económica aplicará una normatividad de reciente entrada en vigor.⁵

⁵ El Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica así como las Disposiciones Regulatorias de la LFCE fueron publicadas en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

Así, los procedimientos que se desahogarán en la COFECE y los actos que en ellos se emitirán, estarán sustentados en nuevos preceptos normativos, cuya constitucionalidad, convencionalidad y legalidad deberá ser analizada por el Poder Judicial de la Federación.

IV. La contradicción de tesis 200/2013-PL

En sesión del veintiocho de enero de dos mil catorce (a menos de cinco meses de la constitución de la COFECE y casi medio año antes de la entrada en vigor de la LFCE), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de nueve votos,⁶ resolvió la contradicción de tesis 200/2013 determinando que prevalece con carácter de jurisprudencia el criterio:

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 1o. 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.”

Esta resolución del Pleno del Alto Tribunal derivó del análisis de la contradicción de criterios existente entre lo resuelto por su Primera Sala en el amparo en revisión 349/2012 y lo establecido por la Segunda Sala en el amparo en revisión 431/2013.

⁶ Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

A) Argumentación de la Primera Sala de la SCJN al considerar que el Principio de Presunción de Inocencia es compatible y aplicable en el Derecho Administrativo

En su ejecutoria, la Primera Sala determinó:

“(…) CUARTO. Estudio del concepto de violación sobre inconstitucionalidad de la ley. Una vez superado el tema de la procedencia del juicio de amparo, en este considerando se analiza el argumento donde se plantea la inconstitucionalidad de la ley aplicada en el procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, esta Primera Sala considera infundado el concepto de violación sintetizado en el inciso número (3) donde se cuestiona la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos por ser contrario al derecho fundamental de presunción de inocencia.

Para justificar esta decisión, es pertinente utilizar la metodología empleada en el amparo en revisión 466/2011 resuelto por esta Primera Sala, al tratarse de un asunto donde se invoca en el ámbito del derecho administrativo sancionador la protección de un derecho fundamental o garantía propia del ámbito penal. De acuerdo con lo anterior, en primer lugar se explicará el contenido del derecho fundamental invocado por los recurrentes en materia penal, para posteriormente trasladarlo al terreno del derecho administrativo sancionador con las modulaciones que se estimen pertinentes y poder analizar así la ley impugnada a la luz del derecho fundamental de acuerdo con su alcance en sede administrativa.

I. El carácter multifacético de la presunción de inocencia.

Esta Suprema Corte ha sostenido de forma reiterada que los principios que rigen la materia penal deben aplicarse a los procedimientos administrativos sancionadores en la medida en que sean compatibles con éstos. En este caso, es indudable que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el derecho administrativo sancionador, con independencia de si se considera que se trata de un principio implícito en varios artículos constitucionales o su fundamento se deriva directamente de la actual redacción de la fracción I del apartado B del artículo 20 constitucional.

Con todo, aun reconociendo que la protección que brinda la presunción de inocencia debe extenderse a los procedimientos sancionadores que lleva a cabo la Administración Pública, ello no quiere decir que este derecho deba tener el mismo alcance que en el ámbito penal. Dicho de otra manera, si la presunción de inocencia es un derecho que en principio surge para disciplinar distintos aspectos del proceso penal, su traslado al ámbito administrativo sancionador debe realizarse con las modulaciones que sean necesarias para hacer compatible este derecho con el contexto institucional al que se pretende aplicar.

Esta Primera Sala sostuvo en el amparo en revisión 466/2011 que la presunción de inocencia es un derecho que podría calificarse de ‘poliedrico’, en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se encuentra asociado con garantías encaminadas a disciplinar distintos aspectos del proceso penal. Así, en la dimensión procesal de la presunción de inocencia pueden identificarse al menos tres vertientes del derecho: (1) como regla de trato procesal; (2) como regla probatoria; y (3) como estándar probatorio o regla de juicio.

1. La presunción de inocencia como regla de tratamiento.

Cuando se entiende como regla de tratamiento del imputado, el contenido de este derecho fundamental consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. Aquí la finalidad de la presunción de inocencia es ‘impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena’. En esta lógica, la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías.

Esta faceta del derecho es a la que normalmente se alude en los tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales cuando hacen referencia a la presunción de inocencia. En este sentido, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 8.2 que ‘[t]oda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad’. Por su parte, la literalidad de la fracción I del apartado B del actual artículo 20 de la Constitución mexicana cubre esta vertiente del derecho, al establecer que los inculcados tienen derecho a ‘que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa’.

En torno a esta vertiente de la presunción de inocencia surge la cuestión de cuándo empieza y cuándo termina la protección de la regla de tratamiento. El debate doctrinal que existe en la dogmática penal sobre la compatibilidad de la medida cautelar de prisión preventiva con la presunción de inocencia puede entenderse precisamente como una discusión sobre el momento en el que empieza la obligación de tratar como inocente a una persona sujeta a proceso.

2. La presunción de inocencia como regla probatoria

La presunción de inocencia como regla probatoria establece 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. En este sentido, por ejemplo, la actual redacción del artículo 20 de la Constitución contempla los principios de publicidad, contradicción e inmediación, principios constitucionales que regirán la práctica de las pruebas (ofrecimiento y desahogo) una vez que la reforma constitucional en materia penal haya entrado en vigor, de tal forma que toda prueba aportada por el Ministerio Público en el juicio deberá respetarlos para poder considerarse prueba de cargo válida al momento de la valoración probatoria. Con todo, determinar el alcance de esas disposiciones constitucionales es algo sobre lo que no corresponde a esta Suprema Corte pronunciarse en este momento.

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 (burden of producing evidence, en la terminología anglosajona). 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. Como se desprende de la actual redacción de la fracción V del apartado A del artículo 20 constitucional, en el proceso penal la carga de la prueba le corresponde a la parte acusadora, y en

principio el segundo párrafo del artículo 21 de la propia Constitución asigna al Ministerio Público ese papel.

3. La presunción de inocencia como estándar de prueba.

La presunción de inocencia como estándar probatorio o regla de juicio puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así entendida, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al momento de la valoración de la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria).

De acuerdo con lo anterior, pueden distinguirse dos aspectos implícitos en esta vertiente de la presunción de inocencia: (i) lo que es el estándar propiamente dicho: las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y (ii) la regla de carga de la prueba, entendida en este contexto como la norma que establece a cuál de las partes debe perjudicar procesalmente el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba (burden of proof, en la terminología anglosajona). En este sentido, en materia penal la regla que establece la carga de la prueba es una regla de decisión que ordena absolver al imputado cuando no se ha satisfecho el estándar para condenar.

Al resolver el amparo directo en revisión 715/2010, esta Suprema Corte sostuvo que para poder considerar que existen indicios que constituyan prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el juez debe, entre otras cosas, cerciorarse al valorar el material probatorio disponible de que estén desvirtuadas las hipótesis de inocencia efectivamente alegadas por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, descartar la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

II. La modulación de la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador.

Una vez delineado mínimamente el contenido de las distintas vertientes o facetas de la presunción de inocencia en el marco del proceso penal, es momento de establecer la forma en la que debe modularse este derecho cuando se pretende aplicar a los procedimientos administrativos sancionadores. En este sentido, resulta pertinente recordar el contenido del artículo impugnado de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos. En la parte que interesa, el precepto en cuestión establece lo siguiente:

Artículo 61. (Se transcribe).

Conviene tener presente que el procedimiento sancionador regulado en el artículo 61 de Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos tiene como antecedente el proceso de fiscalización de las cuentas públicas de los distintos órganos y niveles de gobierno en el estado. En efecto, de conformidad con el artículo 38 de dicho ordenamiento, una vez que la Auditoría Superior del Estado de Morelos expide la resolución en la cual se señalan las irregularidades en la gestión administrativa que no fueron solventadas por la entidad fiscalizada, se procede a iniciar el procedimiento de responsabilidad en contra de los servidores públicos. Así, en términos del artículo 61, se cita personalmente a dichos funcionarios para que comparezcan al procedimiento en calidad de presuntos responsables.

En la demanda de amparo, los quejosos afirman que al establecer que al inicio del procedimiento administrativo sancionador se citará 'al presunto o presuntos responsables', el precepto en cuestión vulnera la presunción de inocencia. Para justificar esta afirmación, esgrimen en síntesis tres argumentos: (i) se atenta en contra de la dignidad, la libertad, la honra y el buen nombre de las personas al considerar como presunto responsable a una persona sin que se haya acreditado su culpabilidad; (ii) este derecho fundamental distribuye la carga de la prueba, de tal suerte que corresponde a los acusadores desvirtuar la presunción de inocencia con pruebas que se practiquen en un juicio de conformidad con todas las garantías y formalidades previstas; y (iii) para condenar a alguien es indispensable la certeza de la culpabilidad, toda vez que si la inocencia se presume como cierta, es justamente la culpabilidad la que debe acreditarse bajo las condiciones del debido proceso.

Como se señaló anteriormente, como regla de tratamiento la presunción de inocencia tiene como finalidad impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables y aquellas que únicamente están sometidas a proceso penal. Para decirlo claramente, este derecho fundamental impone la obligación de evitar en la mayor medida posible la aplicación de medidas que supongan la anticipación del eventual castigo reservado a quien comete un delito una vez que ha sido declarado culpable. En este sentido, la presunción de inocencia regula la forma y el periodo durante el cual debe tratarse a una persona como inocente.

En el presente caso, los quejosos argumentan que al establecer el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos que al inicio del procedimiento administrativo sancionador se citará 'al presunto o presuntos responsables' se vulnera la presunción de inocencia porque con ello se trata a las personas de una forma que es contraria a la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre de éstas, toda vez que sólo se puede considerar como presunto responsable a una persona hasta que se demuestre su culpabilidad. Como puede observarse, en esta parte del concepto de violación se apela la presunción de inocencia en su vertiente de regla de tratamiento, toda vez que se cuestiona la forma en la que debe ser tratada una persona durante el procedimiento administrativo sancionador.

Esta Primera Sala estima que el precepto en cuestión no vulnera dicha vertiente de la presunción de inocencia por emplear la expresión 'presunto o presuntos responsables' para aludir a los funcionarios a quienes se sujeta al procedimiento administrativo sancionador. El hecho de que la ley utilice dichas expresiones no implica que al funcionario se le esté privando del tratamiento de inocente garantizado por la regla, entre otras razones, porque esa expresión no constituye una medida que suponga la anticipación del castigo reservado a esos funcionarios en caso de ser encontrados responsables. Para decirlo de una forma más expresiva, se trata simplemente de una cuestión terminológica que no afecta derechos sustantivos como la dignidad, el honor o la libertad, ni derechos procesales de los quejosos.

El concepto 'presunta responsabilidad' es simplemente la forma en la que la ley administrativa hace referencia al estándar de prueba que tiene que satisfacerse para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra de algún funcionario, algo similar a lo que ocurre en sede penal con el concepto de 'probable responsabilidad' que se utiliza para hacer referencia al estándar de prueba necesario para dictar un auto de sujeción a proceso en contra de una persona por la comisión de un delito, de conformidad con la actual redacción del artículo 19 constitucional.

Así, la terminología utilizada por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos sólo establece la calidad con la que comparecen dichos funcionarios al procedimiento administrativo sancionador, en la medida en que existen elementos para iniciar dicho procedimiento que acrediten su probable responsabilidad: las irregularidades no solventadas derivadas del procedimiento de fiscalización de la entidad pública a la que estaban adscritos los funcionarios, de conformidad con el artículo 38 de dicho ordenamiento. En todo caso, es en la resolución que se dicte en el procedimiento sancionador donde se esclarecerá si la persona es o no responsable de las infracciones administrativas que se le imputan.

En conexión con lo anterior, los quejosos señalan que corresponde a los acusadores desvirtuar la presunción de inocencia con pruebas que se practiquen en juicio de conformidad con todas las garantías y formalidades previstas en la ley. Esta parte del argumento se vincula con la presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria. Como se señaló en su oportunidad, esta especificación del derecho establece los requisitos que deben reunir los medios de prueba aportados para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado. Entre estos requisitos se encuentra precisamente que la prueba sea suministrada por la parte acusadora.

Esta Primera Sala considera que la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos tampoco vulnera esta vertiente de la presunción de inocencia al utilizar el término 'presunto responsable' para referirse a la persona sujeta al procedimiento administrativo sancionador. Como señala el recurrente, corresponde al órgano acusador aportar las pruebas de cargo válidas que desvirtúen la calidad de inocente con la que comparece el acusado al procedimiento. Si bien es cierto que en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores normalmente los órganos acusadores no son equiparables al Ministerio Público, ello se explica por las importantes diferencias que existen desde el punto de vista institucional entre un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador. Por lo demás, esas diferencias son el reflejo de otros aspectos que distinguen a ambos ejercicios del ius puniendi, como la intensidad en la intervención de los derechos, la finalidad que se persigue con la actividad punitiva y los intereses que se protegen en uno y otro ámbito. De acuerdo con el esquema diseñado en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos (artículos 61 a 96), al igual que ocurre con otros procedimientos administrativos sancionadores en el derecho mexicano, el órgano acusador es el mismo órgano encargado de instruir el procedimiento y dictar la resolución final donde se determina si el funcionario es responsable. No obstante, el hecho de que en este tipo de procedimientos el órgano que acusa sea el mismo órgano que instruye y resuelve no significa una violación en automático de la presunción de inocencia ni de ningún otro derecho fundamental. Dado el contexto institucional donde se dirime la responsabilidad administrativa, lo importante es distinguir la función que desempeña ese órgano en cada momento, al inicio del procedimiento como acusador y posteriormente como órgano encargado de instruir el procedimiento y emitir la resolución definitiva, y que en cada una de esas facetas se respeten los derechos fundamentales que resulten aplicables.

Por otro lado, los quejosos también señalan que el artículo impugnado viola la presunción de inocencia porque para condenar es indispensable que exista certeza sobre la culpabilidad, toda vez que si la inocencia se presume cierta, es la

culpabilidad la que debe ser probada bajo las condiciones del debido proceso. Esta parte del argumento apela a la presunción de inocencia entendida como estándar de prueba o regla de juicio. Como ya se explicó, en esta vertiente este derecho fundamental establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar y, al mismo tiempo, implica una regla que determina a cuál de las partes debe perjudicar el hecho de que no se satisfaga el estándar.

Desde esta perspectiva, el hecho de que Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos utilice la expresión ‘presunto o presuntos responsables’ tampoco violenta la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba. Dichas expresiones no suponen en ningún caso que se esté relevando de la carga de la prueba al órgano acusador, ni mucho menos el establecimiento de una presunción de responsabilidad en contra de los funcionarios sujetos a procedimiento sancionador que éstos tengan que desvirtuar en la sustanciación del procedimiento. Por el contrario, la presunción de inocencia sólo se enerva en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad del funcionario.

Ahora bien, el hecho de que se exija la satisfacción de un estándar de prueba para establecer la responsabilidad administrativa de un funcionario no implica que tenga que existir una certeza absoluta de su culpabilidad. Las modernas teorías de la argumentación en materia de prueba se han encargado de desmentir la idea de que pueden existir ‘certezas absolutas’ en relación con el conocimiento de los hechos, sin importar si ese conocimiento empírico se obtiene en el ámbito científico o en sede judicial. En este sentido, existe un consenso respecto del carácter probabilístico de las aserciones sobre hechos. Esto quiere decir que la prueba de la existencia de una infracción administrativa y la responsabilidad de un funcionario sólo puede establecerse con cierto grado de probabilidad. Ni siquiera en materia penal puede exigirse que exista una certeza absoluta sobre esos hechos. En este sentido, las afirmaciones de los quejosos también resultan infundadas.

Finalmente, no pasa inadvertido que en el recurso de revisión los quejosos señalan que el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos también viola la garantía penal de no autoincriminación. Con todo, esta Primera Sala no puede ocuparse de dicho argumento, toda vez que no fue planteado en la demanda de amparo. En consecuencia, se trata de un argumento novedoso cuyo estudio no puede realizarse en esta instancia.”

De esta ejecutoria derivaron los criterios judiciales 1a. XCIII/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.), cuyos rubros y textos son los siguientes:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR. Si bien la presunción de inocencia en sus distintas vertientes es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, este derecho fundamental no tiene el mismo alcance que en el ámbito penal. Por tanto, su traslado al ámbito administrativo debe realizarse con las modulaciones que sean necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA. El citado precepto, al establecer que para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, multas y sanciones a los servidores públicos, se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia en las instalaciones de la Auditoría Superior, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad, no viola el derecho de presunción de inocencia en ninguna de sus vertientes. En primer lugar, se respeta su manifestación como regla de trato procesal porque al emplear la expresión ‘presunto o presuntos responsables’ para aludir al funcionario a quien se sujeta al procedimiento administrativo sancionador no se le priva del tratamiento de inocente, ya que sólo es una cuestión terminológica que hace referencia al estándar de prueba que debe satisfacerse para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra de algún funcionario, de manera análoga a lo que ocurre en el derecho penal con el estándar de ‘probable responsabilidad’ que se requiere para dictar un auto de sujeción a proceso. En segundo lugar, dicha disposición es conforme con el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria porque aunque en el esquema diseñado en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos el órgano acusador es el mismo encargado de instruir el procedimiento y dictar la resolución final donde se determina si el funcionario es responsable, ello no significa una violación a este derecho dado el contexto institucional en el que se dirime la responsabilidad administrativa, pues lo importante es distinguir la función que desempeñe el órgano en cada momento procesal y que en cada una de esas facetas se respeten los derechos fundamentales aplicables. Finalmente, la disposición citada no es contraria al derecho de presunción de inocencia en su faceta de estándar de prueba o regla de juicio porque la utilización de la expresión ‘presunto o presuntos responsables’ no supone una inversión de la carga de la prueba que tiene el órgano acusador, ni el establecimiento de una presunción de responsabilidad en contra de los funcionarios sujetos a un procedimiento sancionador que tengan que desvirtuar en la sustanciación de éste. Sin embargo, la satisfacción de un estándar de prueba para establecer la responsabilidad administrativa de un funcionario no implica que tenga que haber certeza absoluta de su culpabilidad, toda vez que la prueba de la existencia de una infracción administrativa y la responsabilidad de un funcionario sólo puede establecerse con cierto grado de probabilidad, en la medida en que existan pruebas suficientes para condenar.

Como se aprecia, la Primera Sala consideró:

- Que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el derecho administrativo sancionador, con independencia de que se considere de que se trata de un principio implícito en la Constitución Federal o si su fundamento deriva directamente del apartado B, fracción I, del numeral 20 constitucional, lo cierto es que la protección que brinda dicho principio debe extenderse a los procedimientos sancionadores que lleva a cabo la administración pública;

- Que la dimensión del principio de presunción de inocencia puede identificarse con tres vertientes del derecho, (I) como regla de trato procesal; (II) como regla probatoria; y (III) como estándar probatorio o regla de juicio;
- Que como regla de tratamiento la presunción de inocencia tiene como finalidad impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables con las que únicamente están sometidas a proceso penal;
- Que el principio de presunción de inocencia en la esfera administrativa sancionadora debe tener el mismo alcance que en el ámbito penal, pero su traslado a aquel ambiente corresponde realizarlo con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar.

La Primera Sala consideró que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el ámbito administrativo sancionador y que su protección debe extenderse a los procedimientos sancionadores que lleva a cabo la administración pública que tienen que ver con aspectos disciplinarios, con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar.

B) Argumentación de la Segunda Sala de la SCJN al considerar que el Principio de Presunción de Inocencia es propio del procedimiento penal e incompatible con el Derecho Administrativo

Por su parte, la Segunda Sala estimó:

“SEXTO. Una vez precisados estos datos, se sostiene que es infundado el primero de los conceptos de violación sintetizados, en el que la parte quejosa aduce que el artículo 109 Bis 2, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito es violatorio de la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 constitucional.

El precepto constitucional de referencia, en la parte que interesa, dispone:

Artículo 14. (Se transcribe).

La disposición constitucional transcrita ha sido interpretada por este Alto Tribunal en el sentido de que el derecho de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente a que se emita el acto privativo.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno con número de registro 200234, visible en la página 133, del Tomo II, correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que dice: ‘FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. (Se transcribe).’

Así, del contenido del citado precepto constitucional y de la tesis de jurisprudencia que lo interpreta es dable advertir que cuando la Constitución Federal se refiere al deber de las autoridades de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de hacer efectivo el derecho de audiencia y para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, se contrae a la necesidad de que se colmen los requisitos ahí mencionados, relativos a: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus

consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas; sin embargo, no se establece de manera expresa ni en forma tácita la manera, los tiempos o los plazos en que ha de verificarse el cumplimiento de esas condiciones; es decir, para la plena satisfacción del derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, basta que la norma secundaria prevea los mecanismos procesales adecuados para que dentro de un procedimiento concreto se dé cabida a todos y cada uno de los aspectos mencionados, sin que para ello sea condición ineludible que se prevean etapas o momentos procesales independientes entre sí, dado que ese extremo dependerá del diseño legislativo propio de cada procedimiento.

En este sentido, es posible sostener que el espíritu del artículo constitucional en examen no puede interpretarse en el sentido de que el legislador ordinario deba ceñirse a un modelo procesal concreto, pues evidentemente el constituyente no tuvo la intención de someterlo a un esquema procesal específico; sino únicamente al deber de respetar los elementos inherentes al derecho de audiencia hasta aquí comentado; de lo anterior se sigue que si un precepto ordinario prevé en su texto la posibilidad de que las partes sean llamadas al procedimiento relativo, sean escuchadas, puedan ofrecer pruebas, se les permita alegar de buena prueba y se establezca el deber de la autoridad de emitir la resolución correspondiente, entonces, estará respetando las formalidades esenciales del procedimiento y, en consecuencia, cumpliendo plenamente con el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, con independencia del diseño procesal que el legislador ordinario haya elegido.

Una vez precisado lo anterior, es necesario transcribir el artículo 109 Bis 2, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito reclamada:

Artículo 109 Bis 2. (Se transcribe).

También es oportuno mencionar el texto del artículo 109 Bis del mismo ordenamiento legal.

Artículo 109 Bis. (Se transcribe).

Del contenido de los numerales transcritos se observa que en ellos el legislador secundario reglamentó el derecho de audiencia de las partes del procedimiento administrativo de imposición de sanciones, ya que de manera expresa dispuso el deber de otorgar audiencia al infractor, otorgándole para ello un plazo de diez días hábiles, que incluso puede ampliarse en un lapso idéntico, una vez valoradas las circunstancias correspondientes, a fin de que manifieste por escrito lo que a su interés convenga; para que ofrezca pruebas y formule alegatos.

Además, ha de resaltarse el hecho de que el también transcrito artículo 109 Bis del ordenamiento en consulta específicamente apunta que deben admitirse todo tipo de pruebas; que la confesional a cargo de autoridades ha de ser desahogada por escrito; que es factible la admisión de pruebas supervenientes, siempre que aún no se haya emitido la resolución correspondiente, con lo cual no sólo se regula lo relativo al tipo de pruebas que las partes pueden ofertar, sino que amplía la gama de medios probatorios que han de admitirse en el procedimiento.

De esta manera, contrariamente a lo que sostiene la parte quejosa, ahora recurrente, el precepto reclamado es acorde con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, dado que su texto busca colmar el derecho de audiencia ahí consagrado, previendo un momento procesal específico para que el infractor sea oído y esté en aptitud de ofrecer

las pruebas que estime oportunas y de externar los alegatos que le convengan, con lo cual indudablemente se ajusta a las formalidades esenciales del procedimiento señaladas en el aludido precepto constitucional, de tal manera que el imputado se encuentra en condiciones procesales de hacerse oír dentro del procedimiento y de aportar los elementos de convicción que estime suficientes para demostrar sus pretensiones.

No es obstáculo para lo anterior el hecho de que el artículo tildado de inconstitucional no establezca de manera separada e independiente etapas específicas para ofrecer pruebas y para formular alegatos, pues, como ya se explicó, esa circunstancia no constituye un aspecto necesario para el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, en razón de que ese extremo dependerá del diseño legislativo propio de cada procedimiento, de tal manera que basta que el precepto correspondiente otorgue a las partes -como sucede en la especie- la posibilidad y el espacio procesales de ser escuchados, de ofrecer pruebas, de exponer alegatos y de que se emita la resolución relativa, para que se satisfagan las mencionadas formalidades esenciales del procedimiento, con independencia del esquema procesal en que se den.

Asimismo, tampoco es óbice el argumento en el sentido de que el artículo reclamado prevé un plazo, en concepto la parte quejosa, reducido e insuficiente para demostrar sus pretensiones, dado que, en primer lugar, según ya se ha dicho, el artículo 14 constitucional no establece lineamiento alguno al legislador secundario con relación al tiempo que debía otorgar a las etapas procesales para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, sino que únicamente le impone el deber de que antes de privar a algún gobernado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos se siga un juicio ante un tribunal previamente establecido, en el que han de cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, que, tal cual ya se precisó, son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa contra ese acto privativo, sin que ello implique la determinación de plazos con una temporalidad específica ya que basta que el legislador prevea los tiempos oportunos para esa defensa, quedando a su prudente arbitrio la extensión de su extensión temporal.

En segundo lugar, el quejoso se limita a aseverar que los plazos establecidos en la ley reclamada son insuficientes, pero no explica la razón de ese extremo, sobre todo si se toma en cuenta que de acuerdo con los antecedentes del juicio de amparo, narrados anteriormente, la visita de inspección se inició con el objeto de revisar la naturaleza jurídica y financiera de las operaciones que realizaba la quejosa, con motivo de la presencia de prácticas y actividades de captación de recursos del público en el territorio nacional, sin la autorización para ello, que exige la Ley de Instituciones de Crédito; de donde se sigue que, en realidad, la materia de prueba en ese procedimiento por parte de la quejosa se centraba en la exhibición del permiso correspondiente; luego, no se advierte la necesidad de que el plazo probatorio sea extenso.

En este orden, como el artículo 109 Bis 2, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito sí establece puntualmente esos requisitos, es claro que no viola el derecho de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional.

Por otra parte, también es infundado el concepto de violación, en el que la parte quejosa sostiene que la fracción II del artículo reclamado es contrario al principio de

inocencia previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, que a la letra señala:

Artículo 20. (Se transcribe).

Como se observa, el precepto constitucional transcrito es claro al disponer que entre los derechos de toda persona imputada se encuentra el de que se presuma su inocencia, mientras no se declare su responsabilidad a través de la sentencia emitida por el juez de la causa.

Con la finalidad de examinar el contenido y alcances del principio de presunción de inocencia, es conveniente seguir la línea argumentativa que sustentó esta Segunda Sala, al resolver, en sesión de veintiuno de marzo de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos, el amparo en revisión 89/2007, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, donde se señaló que el referido principio surgió con la finalidad de desplazar la carga de la prueba en materia penal al acusador, de tal manera que a través de ese principio se impone la carga de la prueba a quien acusa, mediante la inclusión de una presunción iuris tantum, es decir, no es absoluta, puesto que las pruebas de cargo pueden desvirtuarla. Sin embargo, sólo puede quedar desvirtuada definitivamente cuando se dicta una sentencia que tenga ese carácter.

Una simple lectura del contenido del precepto constitucional antes invocado da pie a sostener que dicho principio opera exclusivamente en el campo procesal penal, en tanto produce un influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba. De este punto de vista se infieren tres cuestiones:

- a) Que toda condena debe ir precedida siempre de una actividad probatoria, impidiendo la condena sin pruebas.*
- b) Que las pruebas tenidas en cuenta para fundar la decisión de condena han de merecer tal concepto jurídico y ser constitucionalmente legítimas.*
- c) Que la carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores, y que no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia o de su participación en los hechos.*

De esta manera, lo que prohíbe la presunción de inocencia es la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, pues lo anterior haría inoperante el principio en comento. En otras palabras, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia sobre el procesado, pero no de privación.

Ahora bien, la presunción de inocencia, además de constituir un criterio informador del ordenamiento procesal es, ante todo, un derecho fundamental que la Constitución reconoce y garantiza a todos, pues el alcance de este postulado trasciende la órbita exclusiva del debido proceso, puesto que con su operancia se garantiza la protección de otros derechos fundamentales que podrían resultar vulnerados como consecuencia de actuaciones penales o disciplinarias irregulares, como lo son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.

Así, puede afirmarse que el principio de presunción de inocencia opera en las situaciones extraprocesales y constituye 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 derivados de los hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo.

De esta forma, no es posible tratar igual a un procesado y a un condenado, en un ámbito distinto al penal en tanto tiene una presunción iuris tantum de que es inocente hasta que se dicte una sentencia que diga lo contrario.

En efecto, la presunción de inocencia no permite que a aquel sobre quien pesa una acusación se atribuyan consecuencias que son propias de una persona a la que se tiene por autor de un delito en una sentencia firme.

Por lo que hace a la configuración legislativa, este principio se traduce, en términos generales, como una prohibición para considerar como culpable a una persona hasta que así se declare en sentencia condenatoria.

Concretando este postulado general en lo que se refiere a las leyes procesales, puede decirse que éstas deben establecer un periodo probatorio previo al dictado de sentencia, señalar qué pruebas pueden ser utilizadas, y establecer la carga de la prueba al acusador.

Asimismo, un parámetro de constitucionalidad en la configuración legislativa respecto al principio de presunción de inocencia extraprocesal, es que las leyes no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme.

Al respecto, es de invocarse la siguiente tesis aislada:

'PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. (Se transcribe).'

Una vez precisado lo anterior, esta Segunda Sala sostiene que la presunción de inocencia fue concebida como derecho exclusivo del proceso penal, puesto que la sola lectura del citado artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, transcrito anteriormente, permite advertir que el objeto de su contenido es establecer los principios constitucionales propios del proceso penal, estableciendo, entre otras cosas, la presunción de inocencia como un derecho constitucional que poseen los imputados dentro del proceso penal correspondiente.

En efecto, debe tomarse en cuenta que, por su naturaleza, el proceso penal constituye un procedimiento reglamentado que tiende a verificar si una conducta atribuida a una persona concreta ha de considerarse o no delito, prescribiéndole cierta consecuencia o sanción; es decir, el proceso penal se refiere a un conjunto de actos procesales orientados a la aplicación de la norma sustantiva (norma penal), donde se describen las conductas humanas que han de considerarse prohibidas por la ley (delitos) y sancionadas por los medios ahí precisados.

Lo anterior, de acuerdo con lo que establece el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales, que describe cada uno de los procedimientos que regula dicho ordenamiento legal y que, en su conjunto, integran el procedimiento penal.

Dicho numeral señala a la letra lo siguiente:

Artículo 1º. (Se transcribe).

Como se observa, el procedimiento penal está estructurado a partir de diferentes etapas procesales vinculadas entre sí de manera concatenada, de tal manera que una lleva a la siguiente en la medida en que en cada una de ellas obren elementos que, en un principio, evidencien la existencia de una conducta tipificada como delito así como la probable responsabilidad del imputado y, posteriormente, se acredite, en su caso, dicha responsabilidad, punible a través de las sanciones previstas en el Código Penal correspondiente.

Estas circunstancias conducen a la convicción de que, por su particular finalidad, el principio de inocencia antes descrito pertenece en exclusiva al orden del procedimiento penal, pues fue concebido por el constituyente permanente como un derecho propio del imputado que busca protegerlo contra la posible emisión en su contra de una sentencia condenatoria, sin que se encuentre plenamente demostrada su culpabilidad, a fin de salvaguardar, entre otros, su derecho fundamental a la libertad.

En este orden, es dable sostener que, pese a lo que aduce el recurrente en el agravio en estudio, el principio de presunción de inocencia se circunscribe al ámbito del procedimiento penal, y no es factible extender su aplicación al orden administrativo, ya que, se insiste, su objeto es evitar una sentencia condenatoria, que afecte su derecho a la libertad, sin que antes quede plenamente probada su culpabilidad; luego, es claro que su naturaleza restringe este principio al ámbito del procedimiento penal, pues sólo dentro de éste se logra el pleno cumplimiento de sus fines.

No es obstáculo para lo anterior el hecho de que el Pleno de este Alto Tribunal haya sostenido, a través de la jurisprudencia P./J. 99/2006 del 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.', que los principios que rigen el derecho sancionador en materia penal también son aplicables a todo acto del poder público y en cualquier materia, concretamente en la administrativa, dado que al establecer esta circunstancia, el Pleno puntualizó que ello sería posible únicamente en la medida en que los principios penales sustantivos sean compatibles con el derecho sancionador administrativo; de donde se sigue, en primer lugar, que tal criterio se refiere exclusivamente al ámbito sustantivo penal y no al adjetivo, por lo que no es dable también hacer una extensión de ese criterio a la parte procesal del derecho administrativo.

En segundo lugar, según ya se ha precisado, como el principio de inocencia constituye un aspecto propio del procedimiento penal, dadas sus características y fines propios; entonces, es claro que no es un principio compatible con el procedimiento administrativo sancionador, pues, se reitera, la presunción de inocencia busca, ante todo, evitar la afectación del derecho constitucional a la libertad, ante la posibilidad de que se emita una sentencia condenatoria sin que se haya demostrado la culpabilidad del imputado, lo que no tiene una relación de compatibilidad directa con el procedimiento administrativo, donde no se busca restringir en modo alguno, la libertad del contribuyente, sino, en todo caso, castigar su conducta infractora a través de una sanción pecuniaria.

Por tanto, como lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de mérito no riñe con lo aquí sostenido, se califica de infundado el agravio en análisis y, por ende, se concluye que el artículo 109 Bis 2, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, al establecer que si el infractor no hace uso de su derecho de audiencia o al ejercerlo no desvirtúa las imputaciones que se le hacen, se tendrán éstas por demostradas y se procederá a imponer la sanción correspondiente, no vulnera el principio de presunción de inocencia comentado, pues éste no es aplicable dentro del procedimiento administrativo seguido en contra de la parte quejosa.

Cabe apuntar que esta determinación no implica necesariamente un principio de presunción de culpabilidad en el ámbito penal en contra de la parte quejosa, pues ésta no es la vía procesal apropiada para ello y porque, se insiste, el procedimiento administrativo tiene una naturaleza y unos fines diversos al procedimiento penal.”
[Énfasis añadido]

De esta ejecutoria derivaron las tesis 2a. XC/2012 (10a.) y 2a. XCI/2012 (10a.) que, como se ha visto, sustentaron diversos análisis que de la constitucionalidad de la LFCE abrogada realizó la Segunda Sala del Alto Tribunal. Las tesis tienen los rubros y textos siguientes:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. El referido principio, previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, constituye un derecho que la Ley Suprema reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. Así, este principio fue concebido como un derecho exclusivo del proceso penal, pues la sola lectura del citado precepto constitucional permite advertir que el objeto de su contenido es establecer la presunción de inocencia como un derecho constitucional de los imputados dentro del proceso penal correspondiente, el cual, en términos del artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales, constituye un procedimiento reglamentado tendente a verificar si una conducta atribuida a una determinada persona ha de considerarse o no delito, prescribiéndole cierta consecuencia o sanción; es decir, el proceso penal se refiere a un conjunto de actos procesales orientados a la aplicación de la norma sustantiva (norma penal), donde se describen las conductas humanas que han de considerarse prohibidas por la ley (delitos) y sancionadas por los medios ahí precisados. Así, el procedimiento penal se estructura a partir de diferentes etapas procesales vinculadas entre sí en forma concatenada, de manera que una lleva a la siguiente en la medida en que en cada una de ellas obren elementos que, en un principio, evidencien la existencia de una conducta tipificada como delito, así como la probable responsabilidad del imputado y, posteriormente, se acredite, en su caso, dicha responsabilidad punible a través de las sanciones previstas en el Código Penal correspondiente.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió 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.’; también lo es que en dicho criterio puntualizó que ello sería posible únicamente en la medida en que los principios penales sustantivos sean compatibles con el derecho administrativo

sancionador, de donde se sigue que tal criterio se refiere exclusivamente al ámbito sustantivo penal y no al adjetivo; así, como el principio de presunción de inocencia constituye un aspecto propio del procedimiento penal, dadas sus características y fines propios, es incompatible con el procedimiento administrativo sancionador, pues la presunción de inocencia busca, ante todo, evitar la afectación del derecho constitucional a la libertad, ante la posibilidad de que se emita una sentencia condenatoria sin que se haya demostrado la culpabilidad del imputado, lo que no tiene una relación de compatibilidad directa con el procedimiento administrativo, donde no se busca restringir, en modo alguno, la libertad del contribuyente sino, en todo caso, castigar su conducta infractora a través de una sanción pecuniaria.

Como se aprecia, la Segunda Sala consideró:

- Que el principio de presunción de inocencia constituye aspecto propio del procedimiento penal, dadas sus características y fines, que lo hace incompatible con el procedimiento administrativo sancionador.
- Que el principio de presunción de inocencia, busca evitar la afectación del derecho constitucional a la libertad ante la posibilidad de que se emita una sentencia condenatoria que se haya demostrado la culpabilidad del imputado, lo que no guarda relación directa con el procedimiento administrativo en el que no se busca restringir en modo alguno la libertad del contribuyente, sino en todo caso, castigar la conducta infractora a través de una sanción pecuniaria.

La Segunda Sala determinó que el principio de presunción de inocencia constituye un aspecto del procedimiento penal que busca evitar la afectación a la libertad ante la posibilidad de que se condene antes de demostrar la culpabilidad del imputado, lo que a criterio de dicha Sala no guarda relación directa con el procedimiento administrativo haciéndose incompatible éste con dicho principio.

C) Resolución de la contradicción de tesis por parte del Pleno de la SCJN respecto del Principio de Presunción de Inocencia y su aplicación en el Derecho Administrativo.

La contradicción de tesis 200/2013-PL se construyó al análisis de las ejecutorias antes transcritas y de los criterios judiciales que de ellos derivaron. Sobre el particular, el Pleno del Alto Tribunal hizo las siguientes precisiones: (i) la modulación del principio de presunción de inocencia, para trasladar al procedimiento administrativo sancionador la protección que otorga como regla de trato, de prueba y estándar de prueba, no sería materia de la contradicción; y, (ii) a pesar de que el criterio de la Primera Sala refiera al derecho administrativo sancionador, se asumirá como procedimiento administrativo sancionador.

En este orden de ideas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó a determinar si el principio de presunción de inocencia, podía o no aplicarse al procedimiento administrativo sancionador.

Previo al análisis de la contradicción, la ejecutoria define diversos conceptos:

- Procedimiento administrativo sancionador: conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí **en forma de juicio** por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción;
- Debido proceso legal: conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados;⁷
- Infracción administrativa: comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

Posteriormente señala:

- Que los principios constitucionales son de aplicación general y atienden a la protección de la persona, desde el punto de vista de protección de los derechos humanos;
- Que en el procedimiento administrativo sancionador aplican los principios básicos del derecho penal para garantizar los derechos fundamentales de la persona, por lo que no existe una relación de subordinación entre el procedimiento de índole administrativo y la institución penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, no obstante que en materia penal existe un mayor desarrollo en lo relativo al ámbito sancionador;
- Que no debe soslayarse el hecho de que el procedimiento administrativo sancionador no debe ser construido con los materiales y con las técnicas del derecho penal, sino desde el propio ámbito administrativo, del que obviamente forma parte, y desde la matriz constitucional y del derecho público estatal;⁸
- Que en el principio de todo derecho público están una potestad y un ordenamiento, y cabalmente porque existe potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador, es por lo que se puede hablar con propiedad del procedimiento administrativo sancionador;
- Que por todo lo anterior, la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal forma parte de un genérico derecho punible del Estado.

Asimismo, realiza un análisis de los artículos 1º, 14 y 17 Constitucionales; 8.1 y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y concluye:

⁷ Cfr Jurisprudencia 11/2014 (10ª), pendiente de publicar, aprobada en sesión privada de siete de febrero de dos mil catorce, y Tesis aisladas y 1a. CCLXXVI/2013 (10a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013 Tomo I, página 986; sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Nieto García, Alejandro. “Derecho Administrativo Sancionador”. Ed. Tecnos (Grupo Anaya, sociedad anónima), España, 1993, pág. 32.

- Que los derechos humanos son los reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el país;
- Que las normas relativas a los derechos humanos deberán ser interpretadas otorgando en todo tiempo a favor de las personas la protección más amplia;
- Que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad, entre otros principios, con el de progresividad (que pugna por la aplicación preferente de aquel ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos);
- Que dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro” en el que se incluye la garantía de audiencia, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, mientras que existe otro núcleo de garantías que resultan aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado;⁹ y,
- Que la garantía judicial de derecho de audiencia (concerniente al debido proceso) prevista en el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta concordante con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Precisado lo anterior, el Alto Tribunal inicia el análisis constitucional del principio de presunción de inocencia señalando:

- Que este principio permite a los justiciables no ser etiquetados como responsables, previo a su demostración;
- Que se encuentra reconocido por diversos instrumentos de los que México es parte (artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos);
- Que se encuentra detallado por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas en el artículo 8, numerales 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismas que subyacen en el derecho fundamental de debido proceso;
- Que los numerales de los instrumentos internacionales antes referidos prevén garantías o mecanismos que como especies de lo previsto en los diversos 14 y 17 de la Carta Magna, aquellos subyacen en estos, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esta prerrogativa constitucional, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el principio mencionado; debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio *pro homine* o *pro personae*, la interpretación más favorable que les permita la mejor impartición de justicia;

⁹ Jurisprudencia 11/2014 (10ª), pendiente de publicar, aprobada en sesión privada de siete de febrero de dos mil catorce, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Que la Constitución Federal, previo a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho (en materia de derechos humanos), no reconocía expresamente el principio de presunción de inocencia;
- Que fue el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien estableció que tal principio se contenía de manera implícita en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo de la Carta Magna,¹⁰ pues derivaba de los principios de debido proceso legal y acusatorio, dado que, si el principio de debido proceso reconoce el derecho de todo inculpado a su libertad y que para privarlo de este es necesario cumplir con una serie de garantías mínimas otorgándole una defensa adecuada y, por su parte el principio acusatorio implica, que es a la autoridad a la que corresponde la función persecutoria de los delitos, se tiene que ambos resguardan dicho principio, pues el gobernado no tendrá la obligación de probar la licitud de su conducta, reconociendo así, *a priori*, el estado o condición de inocencia de los hombres;
- Que si bien el artículo 20, apartado B, fracción I de la Carta Magna¹¹ que se refiere a la presunción de inocencia, aún no está vigente; lo cierto es que la resguarda¹² ya que la Constitución Federal reconoce el estado o condición de inocencia de los gobernados, razón por la cual lo protege a través del derecho de toda persona a que se presuma su inocencia, lo que significa que todo hombre debe ser tratado con tal calidad -inocente- hasta en tanto no se demuestre lo contrario;
- Que la presunción de inocencia se resguarda en el texto constitucional como derecho fundamental a favor de toda persona, con base en el cual se exige que para toda autoridad y ante el procedimiento al que se le sujete, no se estimen verosímiles

¹⁰ **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Época: Novena Época. Registro: 186185. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, Agosto de 2002 Materia(s): Constitucional, Penal Tesis: P. XXXV/2002 Página: 14. Amparo en revisión 1293/2000. 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el quince de agosto en curso, aprobó, con el número XXXV/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de agosto de dos mil dos.

¹¹ “Artículo 20.- *El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.*

De los principios generales: (...)

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

(...)

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; (...).”

¹² Según lo establecido en la ejecutoria emitida al resolverse la Contradicción de Tesis 36/2012.

los cargos atribuidos al gobernado respecto a la comisión de delitos, salvo decisión contraria emitida por un tribunal, dentro de la observancia del debido proceso.

Referido lo anterior, concluye que la presunción de inocencia en su génesis fue considerada como principio teórico del derecho derivado de la máxima *in dubio pro reo*, para con posterioridad llegar a construir un derecho de toda persona a ser considerada y tratada como inocente respecto de la acusación formal en su contra. En razón de su universalidad, es que adquirió la connotación de derecho fundamental, inherente a todo individuo y una vez adoptado e incorporado a la Constitución se advierte como derecho fundamental de aplicación inmediata y que permea a todo el ámbito jurídico (incluido el procedimiento administrativo sancionador).

En cuanto a su aplicación, establece que será eficaz sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación y su propósito será el límite a la potestad represiva del Estado en ejercicio de su derecho punitivo. En este tenor, también se le considera una garantía procesal a favor del imputado, dentro de todo enjuiciamiento o procedimiento del orden administrativo siendo que debe observarse antes de adoptar cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para la misma o limitación de sus derechos. De ahí que tenga efectos trascendentales en cualquier procedimiento o proceso en el que se pretenda acusar a alguien, así como en cada una de sus fases, sin importar la etapa en la que se encuentre.

En la ejecutoria se indica que el principio de presunción de inocencia se traduce en tres significados garantistas fundamentales:

- Como una regla probatoria que impone la carga de la prueba para quien acusa y, por ende, la absolución en caso de duda;
- Como regla de tratamiento al acusado que excluye o restringe al máximo la limitación de sus derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en su libertad personal, con motivo del proceso que se instaura en su contra; y,
- Como estándar probatorio o regla de juicio que puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculcados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al momento de la valoración la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria).

En este orden de ideas, en virtud del principio de presunción de inocencia corresponde a la autoridad desvirtuar la inocencia probando la ilicitud de la conducta (lo que opera a partir de que inicia la investigación hasta la resolución final) y, para la imposición de una sanción, tener certeza de la culpabilidad ya que ante la duda de su existencia no existe razón para imponerla. Por su parte, en virtud de ese principio, el gobernado tiene tanto el derecho a recibir la consideración y el trato de “no autor o no partícipe” en hechos de

carácter delictivo o análogos a éstos como el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos relacionados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo.

Asimismo, el Pleno del Alto Tribunal considera que el principio de presunción de inocencia debe ser aplicado, en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado del “*ius puniendi*” del Estado, a las personas que pudiesen estar sometidas a un proceso o procedimiento administrativo sancionador.

Bajo esos parámetros, considerando que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejercita su potestad punitiva no puede justificarse la inobservancia del principio de presunción de inocencia que ha de aplicarse al ámbito administrativo sancionador con matices o modulaciones, según sea el caso.

De este modo, señala la ejecutoria, la presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador debido: (i) a la naturaleza de éste que es gravoso; (ii) a la cualidad punitiva del Estado con la que participa en este tipo de procedimientos; (iii) por la defensa e interpretación más amplia de la calidad de inocente derivado de los artículos 1º, 14 y 17 constitucionales, como en los diversos 8.2 de la invocada Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, (iv) a que este principio debe ser reconocido en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera resultar una pena o sanción, derivado de la garantía de debido proceso.

La modulación de este principio dependerá del contexto en el que se aplique. Sobre este punto, el Pleno del Alto Tribunal indica que no tiene el mismo alcance cuando se aplica a la actuación de la autoridad desplegada en forma de juicio que cuando se trata de actos unilaterales, pues en este tipo de actos se requerirá de una concreción en cada caso concreto ya que podría presentarse una posible minimización atendiendo a las características de cada asunto en concreto.

En definitiva, este principio:

- Exige que en el procedimiento administrativo sancionador exista acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la autoridad la carga probatoria tanto de la comisión de la infracción o falta como de la participación del probable responsable, sin que a éste pueda exigírsele una prueba de hechos negativos;
- Produce una inmediata consecuencia procesal que consiste en desplazar la carga de la prueba en el órgano acusador que, en un procedimiento contradictorio, con participación y audiencia del interesado inculcado, debe suministrar, recoger y aportar los elementos probatorios a través de los medios comunes que sirvan de soporte al supuesto de hecho cuya clasificación como falta administrativa se pretende. Dicho de otro modo, en el caso de que tal actividad probatoria no se haya producido, es evidente que el relato o descripción de los acaecimientos por la

autoridad no conlleve una presunción de veracidad que obligue al inculpado a demostrar su inocencia (*aparte la imposibilidad de hacerlo respecto de hechos negativos*) invirtiendo así la carga de la prueba; y,

- No sólo tiene que ver con la prueba de la autoría de los hechos, aunque sea su vertiente más usual de aplicación, sino que además se relaciona con la culpabilidad imputable al que, en su caso, lo realiza, sin que pueda acantonarse el ámbito de su funcionalidad en aquél primer plano de demostración de los hechos, ya que toda resolución sancionadora administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos.

Esta ejecutoria resulta trascendente para la COFECE ya que implica que dentro de sus procedimientos deberá observar, con modulaciones o matices, el principio de presunción de inocencia. Para determinar la exacta modulación que debe tener el principio de presunción de inocencia, tratándose del procedimiento de prácticas monopólicas, resulta indispensable tomar en consideración los tipos de actos de autoridad que emite la COFECE; las etapas del procedimiento en materia de prácticas monopólicas; y, la naturaleza jurídica de cada una de estas etapas.

V. Tipos de actos de autoridad que emite la COFECE

Durante la sustanciación del procedimiento en materia de prácticas monopólicas la COFECE emite actos de autoridad dirigidos tanto a autoridades como a gobernados. El presente documento se enfoca en los actos que se dirigen a los gobernados y éstos tendrán un objeto y alcance que dependerá de la etapa del procedimiento en que éstos sean emitidos.

VI. Etapas del procedimiento en materia de prácticas monopólicas.

El procedimiento que, en materia de prácticas monopólicas, desahoga la COFECE está dividido en dos etapas: (i) investigación; y, (ii) procedimiento seguido en forma de juicio.

La **primera etapa**, es decir la de investigación, es desahogada por la Autoridad Investigadora según lo establecido por el artículo 26 de la LFCE y tiene por objeto que la COFECE se allegue de la información que permita establecer si existen o no elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad de algún agente.

Para lograr tal objeto, la Autoridad Investigadora cuenta con diversas facultades: (i) formular requerimientos de información y documentos; (ii) citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos indagados; y, (iii) practicar visitas de verificación¹³ en donde se presuma que existen elementos necesarios para la debida integración de la investigación.

¹³ Que se sujetarán a los requisitos previstos en el artículo 75 de la LFCE.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 de la LFCE que a la letra establece:

“Artículo 73. La Autoridad Investigadora podrá requerir de cualquier persona los informes y documentos que estime necesarios para realizar sus investigaciones, debiendo señalar el carácter del requerido como denunciado o tercero coadyuvante, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como ordenar y practicar visitas de verificación, en donde se presuma que existen elementos para la debida integración de la investigación.

Las personas y las Autoridades Públicas tendrán un plazo de diez días para presentar los informes y documentos requeridos por la Autoridad Investigadora, que a petición de las personas y las Autoridades Públicas requeridas, podrá ampliarse por una sola ocasión hasta por diez días más, si así lo amerita la complejidad o volumen de la información requerida”.

Una vez concluida la etapa de investigación, si existen elementos objetivos que hagan probable la responsabilidad, la Autoridad Investigadora presentará al Pleno de la COFECE un dictamen en el que proponga el inicio del procedimiento seguido en forma de juicio. En este caso, el Pleno ordenará al órgano encargado de la instrucción (el Secretario Técnico de la COFECE) el comienzo del referido procedimiento.

Así, la **segunda etapa** del procedimiento de prácticas monopólicas inicia con el emplazamiento al probable responsable con el dictamen de probable responsabilidad (DPR) que deberá contener, al menos los elementos a que alude el artículo 79 de la LFCE:

- La identificación del o los Agentes Económicos investigados y, en su caso, del o los probables responsables;
- Los hechos investigados y su probable objeto o efecto en el mercado;
- Las pruebas y demás elementos de convicción que obren en el expediente de investigación y su análisis; y,
- Los elementos que sustenten el sentido del dictamen y, en su caso, las disposiciones legales que se estimen violadas, así como las consecuencias que pueden derivar de dicha violación.

Este procedimiento seguido en forma de juicio será desahogado bajo las formalidades establecidas en el artículo 83 de la LFCE:

“(…)

I Una vez emplazado, el probable responsable tendrá acceso al expediente y un plazo de cuarenta y cinco días improrrogables para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.

El emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el dictamen de probable responsabilidad. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior;

II. Con las manifestaciones del probable responsable, se dará vista a la Autoridad Investigadora para que, en un plazo máximo de quince días hábiles se pronuncie respecto de los argumentos y pruebas ofrecidas;

III. Transcurrido el término que establece la fracción anterior, se acordará, en su caso, el desahogamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo. El desahogo de las pruebas se realizará dentro de un plazo no mayor de veinte días, contado a partir de su admisión.

Son admisibles todos los medios de prueba, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades. Se desearán aquéllos que no sean ofrecidos conforme a derecho, no tengan relación con los hechos materia del procedimiento, así como aquéllas que sean innecesarias o ilícitas;

IV. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la Comisión podrá allegarse y ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

V. Concluido el desahogo de pruebas para mejor proveer, la Comisión fijará un plazo no mayor a diez días para que el probable responsable y la Autoridad Investigadora formulen por escrito los alegatos que correspondan, y

VI. El expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo referido en la fracción anterior. Una vez integrado el expediente, se turnará por acuerdo del Presidente al Comisionado ponente, de manera rotatoria, siguiendo rigurosamente el orden de designación de los Comisionados, así como el orden cronológico en que se integró el expediente, quien tendrá la obligación de presentar el proyecto de resolución al Pleno para su aprobación o modificación.

En este último caso el Comisionado ponente incorporará al proyecto las modificaciones o correcciones sugeridas por el Pleno.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que quedó integrado el expediente, el probable responsable o el denunciante tendrán derecho de solicitar al Pleno una audiencia oral con el objeto de realizar las manifestaciones que estimen pertinentes.

La Comisión dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días”.

Como se aprecia, en el procedimiento seguido en forma de juicio se observa el debido proceso y se respeta el derecho de audiencia de los probables responsables.

Por último, se resalta que en la resolución descrita en el último párrafo del artículo 83 de la LFCE la COFECE puede imponer las sanciones que se encuentran contempladas en los Capítulos II, III y IV del Título VII del Libro Tercero de la LFCE (artículos 127, 128, 130 y 131). Ello representa una inequívoca manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas ante la comisión de ilícitos.

VII. Naturaleza jurídica de la etapa de investigación.

Respecto de la etapa de investigación (que era desahogada por la CFC y que resulta similar a la que desahogará la Autoridad Investigadora), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar los artículos 24, fracción I, 30 y 31 de la LFCE abrogada señaló que no constituye una fase de un procedimiento tramitado en forma de juicio, sino sólo el

inicio de un procedimiento indagatorio en el que no existe aún la identificación de los hechos que puedan constituir una infracción, ni está determinado el sujeto a quien deberá oírsele en defensa como probable responsable de una infracción a la ley.¹⁴

Asimismo, el Pleno del Alto Tribunal ha señalado que la indagatoria no puede ser violatoria del derecho de audiencia ya que no tiene como objetivo la privación definitiva de bienes o derechos de los gobernados, sino sólo que la autoridad se allegue de documentos, testimonios y otros elementos para lograr cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 28 de la Carta Magna con relación al proceso de competencia y libre concurrencia.¹⁵

Tales criterios judiciales han sido retomados por diversos órganos jurisdiccionales¹⁶ y, al día de hoy, no se han emitido sentencias que le sean contrarias.

¹⁴ **COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN DE ACTOS QUE SE ESTIMAN LESIVOS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES, QUE EFECTÚA DICHO ÓRGANO, NO ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.** No. Registro: 191,363. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Agosto de 2000 Tesis: P. CVIII/2000 Página: 103. Amparo en revisión 2617/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. Amparo en revisión 2318/97. Luis Ruiz Ortiz. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CVIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil

¹⁵ **COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** No. Registro: 191,362. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Agosto de 2000 Tesis: P. CIX/2000 Página: 105. Amparo en revisión 2617/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. Amparo en revisión 2318/97. Luis Ruiz Ortiz. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

¹⁶ **COMPETENCIA ECONÓMICA. LAS ACTUACIONES PRACTICADAS EN LAS ETAPAS DE INVESTIGACIÓN Y DE AUDIENCIA DEL PROCEDIMIENTO PARA INDAGAR LA EXISTENCIA DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS SEGUIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL**

VIII. Naturaleza jurídica del procedimiento seguido en forma de juicio

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el artículo 33 de la LFCE abrogada (que contemplaba el procedimiento seguido en forma de juicio ante la CFC, que guarda una gran similitud con el procedimiento previsto por el artículo 83 de la LFCE), señaló que el procedimiento en él contemplado cumplía con todas y cada una de las formalidades esenciales del procedimiento pues asegura que el probable responsable tenga

RELATIVA, ASÍ COMO EL OFICIO DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD EMITIDO EN ÉSTA, NO AFECTAN EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS AGENTES ECONÓMICOS DENUNCIADOS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Registro No. 172584. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007 Página: 1722 Tesis: I.4o.A. J/51. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otro. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 515/2006. Industria Refresquera Peninsular, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 519/2006. Propimex, S.A. de C.V. y otros. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LO TIENE EL AGENTE ECONÓMICO PARA RECLAMAR EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL QUE LE FORMULÓ LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN. Registro No. 160838. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro I, Octubre de 2011 Página: 1648 Tesis: I.16o.A.26 A (9a.) Tesis Aislada .Materia(s): Común. DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 268/2010. Refrescos Victoria del Centro, S.A. de C.V. y otro. 1o. de diciembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Martínez Andreu. Secretario: Manuel Camargo Serrano.

COMPETENCIA ECONÓMICA. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS SEGUIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 28 DE JUNIO DE 2006). Registro No. 172585. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007 Página: 1690 Tesis: I.4o.A. J/50. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otro. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 515/2006. Industria Refresquera Peninsular, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 519/2006. Propimex, S.A. de C.V. y otros. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

una adecuada defensa, previamente a la emisión de la resolución que concluía tal procedimiento.¹⁷

Posteriormente, tales características también fueron determinadas por un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.¹⁸ Al día de hoy, tal como sucede con los criterios judiciales existentes con relación a la etapa de investigación, no se han emitido determinaciones que sean contrarias a lo descrito.

IX. Tipo de actos que emite la COFECE en el desahogo del procedimiento en materia de prácticas monopólicas.

De lo expuesto con antelación y con el objeto de analizar la aplicación modulada del principio de presunción de inocencia en los procedimientos que en materia de prácticas monopólicas desahoga la COFECE, se hará alusión a los siguientes actos emitidos por la aludida autoridad:

Etapa de investigación	Procedimiento seguido en forma de juicio
Oficio de requerimiento de información y documentos	DPR
Citatorio para comparecer a declarar	Oficio de requerimiento de información y documentos (pruebas para mejor proveer)
Orden y acta de visita de verificación	Resolución

¹⁷ **COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** No. Registro: 191,429. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Agosto de 2000 Tesis: P. CXIII/2000 Página: 104. Amparo en revisión 643/99. Warner Bros. (México), S.A. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

¹⁸ **COMPETENCIA ECONÓMICA. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS SEGUIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 28 DE JUNIO DE 2006).** Registro No. 172585. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007 Página: 1690 Tesis: I.4o.A. J/50. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otro. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 515/2006. Industria Refresquera Peninsular, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 519/2006. Propimex, S.A. de C.V. y otros. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Los actos que se han referido respecto a la **etapa de investigación** constituyen actos de molestia y tiene por objeto que la Autoridad Investigadora de la COFECE se allegue de informes, documentos o declaraciones que considera necesarios para la debida integración de la indagatoria.

Sobre el particular se destaca que, en términos de lo dispuesto por el artículo 119 de la LFCE, toda persona que tenga relación con algún hecho que investigue la Comisión, tiene la obligación de proporcionar la información, cosas y documentos que obren en su poder en el medio que le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las visitas de verificación.

Así, por mandato legal, los gobernados se encuentran obligados a coadyuvar en el desahogo de la investigación observando en sus términos los actos de autoridad que les sean dirigidos.

Por otro lado, los actos del **procedimiento seguido en forma de juicio** son emitidos dentro del debido proceso y en acatamiento del derecho de audiencia. Sobre el derecho de audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previa al acto privativo y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. Para cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, deben colmarse los requisitos siguientes: (i) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

En este orden de ideas, el contenido del artículo 83 de la LFCE (en el que se establece la existencia de los actos en comento) contempla las formalidades esenciales del procedimiento seguido en forma de juicio.

Como se ha dicho, el DPR contiene los elementos¹⁹ que permiten al probable responsable estar en posibilidad de ejercer una adecuada defensa ya que le da a conocer, entre otros, los hechos que fueron investigados y objeto o efecto en el mercado; el análisis de las pruebas o elementos de convicción que obran en el expediente; los elementos que sustentan el sentido del dictamen; y, las disposiciones legales que se estiman violentadas, así como las consecuencias que pueden derivar de tal violación.

Por su parte, el oficio de requerimiento de información y documentos emitido durante el procedimiento seguido en forma de juicio tiene por objeto allegarse de pruebas para mejor proveer. Esta actuación tiene su fundamento en la fracción IV del artículo 83 de la LFCE y

¹⁹ Previstos en el artículo 79 de la LFCE.

es realizada por propia iniciativa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la COFECE (unidad administrativa dependiente del Secretario Técnico que cuenta con la facultad de desahogar el procedimiento seguido en forma de juicio) para poder formar su convicción respecto de la probable responsabilidad a que alude el DPR.

Por otro lado, la resolución que emita el Pleno de la COFECE concluye la tramitación del procedimiento seguido en forma de juicio y deberá contener, al menos, lo siguiente:²⁰

- La apreciación de los medios de convicción conducentes para tener o no por acreditada la realización de la práctica monopólica o concentración ilícita;
- En el caso de una práctica monopólica relativa, la determinación de que el o los agentes económicos responsables tienen poder sustancial;
- La determinación de si se ordena la supresión definitiva de la práctica monopólica o concentración ilícita o de sus efectos o la determinación de realizar actos o acciones cuya omisión haya causado la práctica monopólica o concentración ilícita, así como los medios y plazos para acreditar el cumplimiento de dicha determinación ante la COFECE, y
- La determinación sobre imposición de sanciones.

En cuanto a la imposición de sanciones, se reitera que es la expresión de la facultad punitiva con que cuenta la COFECE.

X. Aplicación modulada del principio de presunción de inocencia dentro del procedimiento en materia de prácticas monopólicas.

Por las consideraciones desarrolladas en los apartados precedentes, se concluye que el principio de presunción de inocencia sí resulta aplicable a los procedimientos que en materia de prácticas monopólicas desahoga la COFECE. Ello de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 200/2013-PL (que ha sido analizada con anterioridad en este documento) con relación a la jurisprudencia P./J. 99/2006.²¹

²⁰ Según lo establecido en el artículo 85 de la LFCE.

²¹ **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.** Época: Novena Época. Registro: 174488. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: 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. Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

En la jurisprudencia P./J. 99/2006 el Pleno del Alto Tribunal determina:

- Que el derecho administrativo sancionador tiene por objeto garantizar a la colectividad el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas (entre ellas la LFCE), utilizando el poder de policía²² para lograr los objetivos en ellas trazados;
- Que la sanción administrativa (como la que puede imponer el Pleno de la COFECE en sus resoluciones) 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 son dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado;
- Que derivado de la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos; y,
- Que la traslación de los principios penales sustantivos (entre ellos la presunción de inocencia) en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

En esta tesitura, tomando en consideración lo que señala el Pleno del Alto Tribunal (tanto en la contradicción de tesis 200/2013-PL como en la jurisprudencia P./J. 99/2006), la aplicación del principio de presunción de inocencia al procedimiento de prácticas monopólicas debe realizarse de forma modulada, es decir, de manera armonizada con la naturaleza del procedimiento en comento.

Para determinar la exacta modulación que debe tener el principio de presunción de inocencia, tratándose del procedimiento de prácticas monopólicas, conviene tener presente, en primer lugar, lo establecido en la contradicción de tesis 200/2013-PL en el sentido de que:

- No existe una relación de subordinación entre el procedimiento administrativo y la institución penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano;
- El procedimiento administrativo sancionador no debe ser construido con los materiales y con las técnicas del derecho penal, sino desde el propio ámbito administrativo;

²² Límites, intervenciones o restricciones a los derechos fundamentales y, en especial, a las libertades, ya que su ejercicio puede afectar los derechos de la sociedad. Se trata de mandatos que se dirigen a mantener la eficacia y operatividad de un orden público donde imperen tanto las libertades como la seguridad, entendidos como importantes valores jurídicos fundamentales, privilegiando conseguir así las mejores condiciones para el desarrollo, prosperidad y bienestar de la sociedad en su conjunto. La regla ordinaria es que sólo el Congreso ejerce el poder de policía, pues únicamente éste puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regular y limitar los derechos y libertades para garantizar el control y efectividad del orden público, en tanto la función de policía es la potestad de aplicación o concreción de las normas legales dictadas en virtud del poder de policía [Cfr. la tesis I.4o.A.19 K (10a.) con número de registro 2003972].

- La presunción de inocencia es un derecho fundamental a favor de toda persona, con base en el cual se exige a toda autoridad no estimar verosímiles los cargos atribuidos al gobernado, es decir, es el derecho de toda persona a ser considerada y tratada como inocente respecto de la acusación formal en su contra;
- Esa garantía procesal debe observarse en todo enjuiciamiento o procedimiento del orden administrativo;
- La aplicación del principio de presunción de inocencia será eficaz sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación y tendrá efectos trascendentales en cualquier procedimiento en el que se pretenda acusar a alguien;
- En virtud del principio de presunción de inocencia corresponde a la autoridad desvirtuar la inocencia probando la ilicitud de la conducta y, para la imposición de una sanción, tener certeza de la culpabilidad ya que ante la duda de su existencia no debe imponerla; y,
- El principio de presunción de inocencia debe ser aplicado, en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado del “*ius puniendi*” del Estado, a las personas que pudiesen estar sometidas a un proceso o procedimiento administrativo sancionador.

Posteriormente, no debe perderse de vista la naturaleza jurídica tanto de la etapa de investigación como del procedimiento seguido en forma de juicio (tema que se ha abordado con anterioridad) así como a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar los artículos 24, fracciones I y III, y 30 a 39 de la LFCE abrogada, determinó que desde el punto de vista estrictamente jurídico, la etapa de investigación constituye una actuación de naturaleza distinta, autónoma e independiente del diverso procedimiento seguido en forma de juicio ya que el ordenamiento citado establecía (al igual que lo hace la LFCE vigente) que la extinta CFC (al igual que la COFECE) tenía entre sus atribuciones la de resolver los casos de su competencia y, en su caso, sancionar a quienes se demuestre que violaron esa ley, para lo cual sustanciaba el “procedimiento contencioso” (el procedimiento seguido en forma de juicio), pero con independencia de ese procedimiento se instituía una facultad que dotaba de atribuciones legales para requerir y obligar a los particulares a que exhibieran informes y documentos relevantes para las averiguaciones preliminares al procedimiento contencioso.²³

²³ **COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FACULTAD DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ES AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ANTE LA MISMA COMISIÓN.** No. Registro: 181,770. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Abril de 2004 Tesis: P. VII/2004 Página: 257. Amparo en revisión 2589/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer y Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de marzo de dos mil cuatro.

Por lo expuesto, siendo que la presunción de inocencia debe ser observada en los procedimientos que puedan concluir con una sanción impuesta en ejercicio del “*ius puniendi*” y que tal principio será eficaz sólo cuando el gobernado se enfrente a una acusación; el principio de presunción de inocencia sólo será aplicable a la segunda etapa del procedimiento de prácticas monopólicas, esto es, al procedimiento seguido en forma de juicio. En eso consiste la exacta modulación que debe tener el referido principio en los procedimientos que, en materia de prácticas monopólicas, desahoga la COFECE.

Lo anterior es así ya que a través del DPR se imputa al gobernado una probable responsabilidad consistente en que una determinada conducta podría constituir una práctica monopólica. Así, no es sino hasta que se realiza el emplazamiento al probable responsable al procedimiento seguido en forma de juicio que el gobernado tiene que hacer frente a una acusación formulada en su contra por la COFECE.

En cambio, en la etapa de investigación no existe ninguna imputación respecto de persona alguna ya que, como se ha señalado, en ella no existe aún la identificación de los hechos que puedan constituir una infracción, ni está determinado el sujeto a quien, en su caso, deberá oírsele en defensa como probable responsable de la comisión de una práctica monopólica. Aunado a ello, como también se ha expuesto, esta etapa no tiene como objetivo la privación definitiva de bienes o derechos de los gobernados, sino sólo que la autoridad se allegue de documentos, testimonios y otros elementos para cumplir con el mandato constitucional. Así, durante la investigación a ningún gobernado se le atribuye conducta alguna que deba desvirtuar ni enfrenta una acusación por parte la Autoridad Investigadora. Tan es así que la indagatoria puede concluir con el dictamen de cierre elaborado por la Autoridad Investigadora si no se desprendieron elementos para iniciar el procedimiento seguido en forma de juicio.²⁴

En este orden de ideas, al desahogarse el procedimiento seguido en forma de juicio, la COFECE debe observar el principio de presunción de inocencia y, al hacerlo, no debe soslayar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 1a./J. 24/2014 (10a.),²⁵ 1a./J. 25/2014 (10a.)²⁶ y 1a./J. 26/2014 (10a.),²⁷

²⁴ Tal como lo establece la fracción II del artículo 78 de la LFCE.

²⁵ **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL.** Época: Décima Época. Registro: 2006092. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 24/2014 (10a.) Página: 497. Amparo en revisión 349/2012. Clemente Luna Arriaga y otros. 26 de septiembre de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Amparo directo en revisión 2756/2012. 17 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo directo en revisión 1520/2013. 26 de junio de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón

Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo directo en revisión 1481/2013. 3 de julio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Amparo en revisión 359/2013. 11 de septiembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Tesis de jurisprudencia 24/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diecinueve de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 04 de abril de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 07 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

²⁶ **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA.** Época: Décima Época. Registro: 2006093. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 25/2014 (10a.) Página: 478. Amparo en revisión 349/2012. Clemente Luna Arriaga y otros. 26 de septiembre de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Amparo directo en revisión 2756/2012. 17 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo en revisión 123/2013. 29 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López. Amparo directo en revisión 1520/2013. 26 de junio de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo directo en revisión 1481/2013. 3 de julio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Tesis de jurisprudencia 25/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diecinueve de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 04 de abril de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 07 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

²⁷ **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.** Época: Décima Época. Registro: 2006091. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.) Página: 476. Amparo en revisión 349/2012. Clemente Luna Arriaga y otros. 26 de septiembre de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Amparo directo en revisión 2756/2012. 17 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo en revisión 123/2013. 29 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz,

determinó que la presunción de inocencia es un derecho “poliédrico” al tener múltiples manifestaciones o vertientes durante la sustanciación del procedimiento.

Adecuando el contenido de tales jurisprudencias a la naturaleza y alcances del procedimiento seguido en forma de juicio en materia de prácticas monopólicas se tiene lo siguiente:

- La primera vertiente se manifiesta como una regla de trato procesal del probable responsable y este derecho establece la forma en que debe tratarse al agente económico emplazado al procedimiento seguido en forma de juicio. En este sentido, la presunción de inocencia implica el derecho de que sea tratado como inocente en tanto no se declare su responsabilidad por virtud de la resolución que ponga fin al procedimiento previsto en el artículo 83 de la LFCE. Dicha manifestación de la presunción de inocencia significa que la COFECE está impedida, en la mayor medida posible, de realizar una equiparación de hecho entre probable responsable y responsable, es decir, conlleva la prohibición de emitir cualquier pronunciamiento que suponga la anticipación de la sanción;
- La segunda vertiente se manifiesta como una regla probatoria y este derecho establece las características que deben reunir las pruebas y elementos de convicción en los que sustenta la probable responsabilidad para considerar si existen pruebas de cargo válidas y destruir así el estatus de inocente que tiene todo probable responsable; y,
- La tercer vertiente se manifiesta como el estándar de prueba o regla de juicio, en la medida en que este derecho del probable responsable genera que la COFECE absuelva al probable responsable cuando las pruebas y elementos de convicción en los que sustenta la probable responsabilidad no sean pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia de una práctica monopólica y la responsabilidad del agente económico emplazado –situación que se materializa al momento de la valoración de la prueba.

Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López. Amparo directo en revisión 1520/2013. 26 de junio de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo directo en revisión 1481/2013. 3 de julio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Tesis de jurisprudencia 26/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diecinueve de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 04 de abril de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 07 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

XI. Conclusión.

En suma, a partir de los precedentes judiciales relevantes se infiere que la modulación procedente del principio de presunción de inocencia a los procedimientos que, en materia de prácticas monopólicas, desahoga la COFECE consiste en adoptar sus tres vertientes –regla de trato procesal, regla probatoria y estándar de prueba– en la etapa del procedimiento en forma de juicio dado que en la etapa previa, la de investigación, ningún sujeto ha sido señalado como probable responsable de una infracción. A pesar de ello, no omito mencionar que, como acontece en todas las ramas del Derecho, será la interpretación que de la normatividad en materia de competencia económica se realice (tanto por los gobernados como por la autoridad) la que generará, con el pasar de los años, precisión sobre el tema en comento.

Por ende, será por demás interesante dar seguimiento a los diversos juicios de amparo indirecto en los que el Poder Judicial de la Federación analizará el tema aquí tratado ya que con base en sus determinaciones se irán formando los cimientos de la nueva interpretación judicial derivada de lo resuelto en la contradicción de tesis 200/2013-PL.