

Primera sentencia que desarrolla el principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador.

[AR 349/2012](#)

Resuelta el 26 de septiembre de 2012

Hechos:

*El 12 de agosto de 2011, tres funcionarios del Gobierno municipal en Micatlán, Morelos fueron notificados del inicio de un Procedimiento Administrativo de Responsabilidades en su contra. Se presentó un amparo indirecto en contra de dicho procedimiento por considerar que se violaban sus derechos, entre otros, el principio de presunción de inocencia debido a que : **(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. El Juez de Distrito decretó el sobreseimiento. Inconformes, los quejosos presentaron un recurso de revisión, mismo que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia.*

La Primera Sala resolvió de acuerdo con los siguientes criterios.

Criterios:

Se considera **infundada** la impugnación al artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos por ser contrario al derecho fundamental de presunción de inocencia.

Para justificar la decisión, la Sala desarrolla el contenido del derecho fundamental invocado en materia penal, para trasladarlo al terreno del derecho administrativo sancionador. Ello, con base en los precedentes de la propia Corte en que se ha sostenido que los principios que rigen en materia penal deben aplicarse a los procedimientos administrativos sancionadores en la medida en que sean compatibles. Se destaca que el traslado de la presunción de inocencia a dicho ámbito se hará con las modulaciones que sean necesarias.

En primer lugar, se destaca 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

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.

(2) 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, explica la Sala, 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). 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.

(3) como estándar probatorio o regla de juicio

En esta vertiente, la presunción de inocencia 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).

Así, 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).

Se refiere el criterio desarrollado en el **ADR 715/2010** en donde se 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.

Una vez aclarados los criterios, la Sala procede a realizar la **modulación del principio en el procedimiento administrativo sancionador:**

- La Primera Sala estima que el precepto en cuestión no vulnera la **vertiente de la presunción de inocencia de regla de trato** por emplear la expresión “presunto o presuntos responsables” para aludir a los funcionarios a quienes se sujeta al procedimiento administrativo sancionador. Pues 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. 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.

- Tampoco el artículo impugnado viola la **vertiente de regla probatoria** de la presunción de inocencia, pues 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.
- Asimismo, concluye la Sala que no se viola la presunción de inocencia en su **vertiente de estándar de prueba o regla de juicio** pues el hecho de que Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos utilice la expresión “presunto o presuntos responsables” no supone 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. La Sala aclara que 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. Esto es así, pues 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 y ello implica que la prueba de la existencia de una infracción administrativa y la responsabilidad de un funcionario sólo puede establecerse con cierto grado de probabilidad.

La Sala **revoca** el sobreseimiento y **no ampara** al quejoso.