

Vulneración de la presunción de inocencia mediante la utilización de mecanismos procesales que supongan relevar la carga de la prueba al órgano acusador.

[AR 497/2014](#)

Resuelto el 9 de septiembre de 2015

Hechos:

El 27 de noviembre de 2013 se solicitó inició del procedimiento administrativo disciplinario en contra de la Directora de Administración de Personal de la Procuraduría Federal del Consumidor. El 13 de diciembre de 2013 se llevó a cabo la audiencia de ley y en ausencia de la funcionaria se tuvieron por ciertos los hechos imputados.

La ahora quejosa, interpuso un amparo indirecto contra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en contra de dos acuerdos emitidos dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

La Jueza Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal concedió el amparo en relación con el acto de aplicación.

Inconforme el quejoso, interpuso recurso de revisión mismo que fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte para resolver un problema subsistente de constitucionalidad conforme a los siguientes criterios.

Criterios:

La recurrente combatió las consideraciones de la juez que desestimó los argumentos contra la constitucionalidad de la fracción I del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Para resolver, la Sala se apoya en los criterios metodológicos desarrollados en el **AR 590/2013** y para ello se aboca en determinar **(1)** si las normas impugnadas regulan efectivamente un *procedimiento administrativo sancionador* o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia que después se utilice en un procedimiento administrativo sancionador; **(2)** precisar cuál es el contenido del derecho o garantía penal cuya violación se esté aduciendo; **(3)** aclarar si el derecho en cuestión es compatible con el derecho

administrativo sancionador; **(4)** modular el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y **(5)** finalmente, contrastar la disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.

En el primer rubro, la Sala concluye que la adscripción al derecho sancionador de la norma señalada como acto reclamado no es problemática, no sólo porque el propio ordenamiento al que pertenece es una ley que regula el derecho disciplinario de los servidores públicos en el ámbito federal, sino también porque adicionalmente la norma se encuentra situada en el Título II de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Respecto del segundo punto, la Sala realiza un análisis sobre el principio de presunción de inocencia en sus tres vertientes para lo que se recarga en el precedente construido en el **AR 349/2012**. En él, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **(1)** como regla de trato procesal; **(2)** como regla probatoria; y **(3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

Cuando la presunción de inocencia 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”, de tal manera que 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”.

Así mismo, se refiere el **AR 590/2013** donde se explicó que esta vertiente de la presunción de inocencia, de la que goza toda persona sujeta a proceso penal, puede “tener una *incidencia indirecta* o un *efecto reflejo* en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a proceso penal.”

Por lo que hace a la *presunción de inocencia como regla probatoria*, la Primera Sala sostiene que se trata de un derecho que “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” y reitera el

criterio desarrollado en el **AD 4380/2013** en donde se dijo que “sólo puede considerarse prueba de cargo aquella encaminada a acreditar *directa* o *indirectamente* los hechos relevantes en un proceso penal: la existencia del delito y/o la responsabilidad penal del procesado”, lo que implica que “para determinar si una prueba de cargo es directa o indirecta hay que atender a la *relación* entre el *objeto* del medio probatorio y los *hechos a probar* en el proceso penal”. En dicho precedente la Sala precisó que “[l]a prueba de cargo será *directa* si el medio de prueba versa sobre el hecho delictivo en su conjunto o algún aspecto de éste susceptible de ser observado (elementos del delito) y/o sobre la forma en la que una persona ha intervenido en esos hechos (responsabilidad penal)”; mientras que “la prueba de cargo será *indirecta* si el medio probatorio se refiere a un *hecho secundario* a partir del cual pueda *inferirse* la existencia del delito, de alguno de sus elementos y/o la responsabilidad del procesado.” De acuerdo con este criterio, los tribunales de amparo deben verificar que las pruebas en las que se apoya la condena puedan considerarse *pruebas de cargo*, de tal manera que no pueden asumir acríticamente que todo el material probatorio que obra en autos constituye prueba de cargo susceptible de enervar la presunción de inocencia.

La Sala abunda que la presunción de inocencia como *regla probatoria* “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)”. Es decir, 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), 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.” Además, explica la Sala, en cualquier caso, para que las pruebas de cargo sean *válidas* deben haberse obtenido sin vulnerar los derechos fundamentales del imputado.

Finalmente, se acude a la doctrina desarrollada en el **AR 349/2012** para recuperar la *vertiente de estándar de prueba* la cual “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.” En este sentido, aclara la Sala, para poder acreditar la responsabilidad se deben distinguir dos aspectos **(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, el principio *in dubio pro reo*, es un principio de segundo orden implícito en la presunción de inocencia, pues ordena absolver al procesado en caso de duda sobre el cumplimiento de este estándar.

Se repasa la línea jurisprudencial construida a partir de los siguientes precedentes: **ADR 715/2010**, el **AR 466/2011**, el **AR 349/2012**, el **AD 78/2012** y el **AD 21/2012** y se reitera que para poder considerar que hay *prueba de cargo suficiente* para enervar la presunción de inocencia, el juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia *efectivamente alegada* por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una *duda razonable* sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

Asimismo, la Sala repasa los criterios desarrollados en el **ADR 3457/2013** en el que se sostuvo que “puede actualizarse una *duda razonable* en los casos en los que la defensa del acusado no propone propiamente una hipótesis de inocencia, sino una versión de los hechos que sólo es incompatible con algunos aspectos del relato de la acusación, es decir, en aquellos casos en que la confirmación de la hipótesis de la defensa sólo hace surgir una *duda razonable* sobre un aspecto de la hipótesis de la acusación, de tal manera que esa duda no debe traer como consecuencia la absolución, sino tener por acreditada la hipótesis de la acusación *en el grado* propuesto por la defensa”. En este orden de ideas, aclara la Sala, “cuando la hipótesis de la defensa es total o tendencialmente incompatible con la hipótesis de la acusación, el hecho de que aquélla se encuentre confirmada por las pruebas disponibles genera una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis que sustenta el Ministerio Público, lo que se traduce en la existencia de una *duda razonable* sobre la culpabilidad del imputado”. En este sentido, dice la Sala, entender la “duda” a la que alude el principio *in dubio pro reo* como

incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, no sólo exige abandonar la idea de que para que determinar si se actualiza una duda absolutoria el juez requiere hacer una introspección para sondear la intensidad de su convicción, sino también asumir que la duda sólo puede surgir del análisis de las pruebas disponibles. Y en este sentido, la *duda razonable* impone la obligación al tribunal de amparo de verificar si a la luz del material probatorio disponible el tribunal de instancia *tenía que haber dudado* de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permita justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, ya sea porque ésta no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia planteada por la defensa esté corroborada”.

Como tercer paso dentro de la metodología planteada al caso, la Sala reitera el criterio desarrollado en los **AR 624/2008** y **466/2001** donde se explicó que la doctrina del principio de presunción de inocencia es compatible con el derecho administrativo sancionador. Asimismo, reitera el criterio del Pleno en la **CT 200/2013** en donde se resolvió que “la presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador.”

En el cuarto paso de la modulación, la Sala refiere el **AR 466/2011**, donde se explicó que en “el derecho administrativo sancionador esta faceta de la presunción de inocencia implica el derecho al tratamiento como no culpable *durante el procedimiento administrativo sancionador*”, lo que significa que “el dictado de una resolución administrativa definitiva donde se establece una sanción marca el fin del periodo durante el cual resulta obligatorio tratar como inocente a la persona”.

La Sala concluye que la porción normativa impugnada vulnera la presunción de inocencia en todas sus vertientes pues viola este derecho en su vertiente de *regla de tratamiento* porque la orden de “tener por ciertos” los actos u omisiones que se le imputan al servidor público por no comparecer sin causa justificada constituye claramente una forma de tratar como culpable al funcionario. En su vertiente de *regla probatoria*, a pesar de las modulaciones realizadas a este derecho, la carga de la prueba le corresponde en todo caso al órgano que tiene la función de acusar, lo que significa que esta vertiente de la presunción de inocencia prohíbe la utilización de mecanismos procesales que supongan relevar de la carga de la prueba al órgano acusador. Y también vulnera la presunción de

inocencia en su vertiente de *estándar de prueba* pues la norma cuya inconstitucionalidad se reclama hace irrelevante el estándar porque ya no se requieren pruebas para condenar al funcionario público, puesto que los hechos que se le atribuyen se “tienen por ciertos”.

Se **revoca** la sentencia recurrida y se ampara al quejoso.