

Resumen:

Presunción de inocencia en materia administrativa.

[AR 466/2011](#)

Resuelto el 9 de noviembre de 2011.

Hechos:

El Órgano Interno de Control en Aeropuertos y Servicios Auxiliares dictó resolución dentro del procedimiento administrativo instaurado en contra de una persona. En dicha resolución se determinó sancionar administrativamente al funcionario con la suspensión del empleo por un término de 20 días, con la consecuente afectación de sus percepciones salariales.

Esta persona solicitó el amparo de la justicia federal en contra de los actos presentes o inminentes derivados de la sanción dictada en la resolución del procedimiento administrativo. El quejoso también argumentó la inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Juzgado de Distrito determinó, entre otras cosas, la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por transgredir el principio de presunción de inocencia.

Inconformes, el Titular del Área de Auditoría Interna, en suplencia por ausencia del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y el Director General Adjunto Jurídico Contencioso, en representación del Presidente de la República, interpusieron recursos de revisión.

El Tribunal Colegiado determinó que los recursos versaban únicamente sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada y, toda vez que el análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada es competencia exclusiva de la Suprema Corte, ordenó enviar a este Alto Tribunal el recurso de revisión.

Criterios:

Los argumentos expuestos por las autoridades resultan fundados.

Por una parte, respecto al Órgano Interno de Control en Aeropuertos y Servicios Auxiliares son fundados los siguientes agravios: (1) el principio de presunción de inocencia aplica al procedimiento administrativo sólo en la medida en que sea compatible con su naturaleza; (2) la norma impugnada presupone la existencia de una resolución en la que se ha determinado la responsabilidad administrativa del sujeto. Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé la suspensión de la ejecución de la sanción cuando se haya interpuesto un recurso y este sea admitido; y (3) El Juez de

Distrito indebidamente aplicó la suplencia de la queja al perfeccionar el concepto de violación del quejoso. El argumento efectivamente planteado es que se impuso una sanción “sin que su responsabilidad estuviera determinada definitivamente”.

Por otra parte, es fundado el agravio (2) del recurso interpuesto a nombre del Presidente de la República que estima lo siguiente: En el derecho administrativo todos los actos son válidos en tanto su invalidez no haya sido declarada por una actividad administrativa o jurisdiccional. La resolución que pone fin a un procedimiento destruye la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo porque presupone la substanciación de procedimiento en el que se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento. Por otro lado, no se deja en estado de indefensión al sujeto sometido al procedimiento porque el ordenamiento prevé que el inconforme puede promover un recurso de revocación o un juicio contencioso administrativo en contra de la resolución que lo determina como responsable de la falta administrativa.

La consulta sostiene 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 cuatro vertientes del derecho: (1) como principio informador del proceso penal; (2) como regla de trato procesal; (3) como regla probatoria; y (4) como estándar probatorio o regla de juicio.

- 1) Principio informador. La directriz está dirigida tanto al legislador como al juez penal. En el primer caso, impone al legislador la obligación de regular el proceso penal estableciendo las garantías necesarias para que en la mayor medida posible se otorgue a los procesados un trato de “no autores” de los delitos por los cuales se les acusa. En cambio, como mandato dirigido al juez, prohíbe realizar interpretaciones legales que sean incompatibles con el contenido del derecho.
- 2) Regla de tratamiento. 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”.
- 3) Regla probatoria establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente en una sentencia judicial. En comparación con la vertiente anterior de la presunción de inocencia, sería un derecho más específico. Como regla de trato procesal, la presunción de inocencia se refiere a todas las garantías procesales del inculcado, como regla probatoria sólo da cobertura a aquellas relacionadas con la actividad probatoria.
- 4) Estándar probatorio o regla de juicio puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculcados cuando no se han

aportado pruebas de cargo suficientes sobre la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así entendida, la presunción de inocencia aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al momento de la valoración la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria). Desde el punto de vista técnico, pueden distinguirse dos aspectos implícitos en esta vertiente de la presunción de inocencia: (i) lo que es el estándar propiamente dicho, es decir, las condiciones que tienen que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y (ii) la regla de carga de la prueba, entendida no como la norma que determina quién debe aportar las pruebas (burden of producing evidence, en la terminología anglosajona), sino como la que establece a cuál de las partes debe perjudicar el hecho de que no se satisfaga el estándar (burden of proof) que en materia penal evidentemente es al Ministerio Público.

La vertiente de la presunción de inocencia que es relevante en este caso es la de regla (2) de trato procesal. El contenido de este derecho fundamental consiste en establecer 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. 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 trato procesal. La respuesta por la que se opte en el ámbito del derecho penal no resulta inmediatamente trasladable al derecho administrativo sancionador. Entre otras razones, porque la intensidad de la intervención, la finalidad que se persigue con la actividad punitiva y los intereses que se protegen son de naturaleza muy diversa.

En el caso que nos ocupa, el proyecto sostiene que en el derecho administrativo sancionador esta vertiente de la presunción de inocencia implica el derecho al tratamiento como no culpable únicamente durante el procedimiento administrativo sancionador. En este sentido, la existencia de una resolución administrativa donde se establece una sanción constituye el momento en el que deja de existir dicha obligación, precisamente porque esa resolución fue dictada en un procedimiento en el que existe la obligación de respetar el derecho a la defensa y contiene una declaración donde se establece la culpabilidad de la persona.

Por otro lado, se considera que no es relevante que la persona sancionada tenga a su disposición medios de defensa que puedan modificar la resolución administrativa. La falta de firmeza de una resolución lo único que implica es que la resolución administrativa puede ser modificada, pero no supone en ningún caso que las premisas fácticas o normativas en las que se basa la sanción no se hayan establecido de forma concluyente.

Se justifica que la presunción de inocencia como regla procesal termine al emitir la resolución administrativa donde se impone la sanción por lo siguiente: (1) el hecho de que no pueda ejecutarse de forma inmediata una sanción administrativa puede afectar los intereses de la sociedad; (2) el procedimiento

administrativo sancionador tiene que cumplir con todas las garantías derivadas del debido proceso, entre las que se incluye de forma destacada el derecho a la defensa. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé en el artículo 21 un procedimiento en el que se respetan las garantías derivadas del debido proceso; (3) la protección que otorga la presunción de inocencia entendida como regla de trato en materia penal es proporcional a la gravedad de las sanciones que se pueden imponer en dicha sede. Las sanciones administrativas no necesariamente implican afectaciones tan intensas a los derechos fundamentales de las personas. En esa línea, la ejecución de una sanción que no ha quedado firme, no en todos los casos supone una afectación que pueda tener efectos irreparables en la esfera jurídica del afectado.

Se concluye que incluso en el supuesto de que la sanción se ejecute, el funcionario sancionado dispone todavía de la protección que le brindan otros derechos fundamentales distintos a la presunción de inocencia, como el debido proceso y el acceso a la justicia. En esta línea, tiene a su alcance medios de defensa, tanto administrativos como judiciales, que eventualmente pueden dar lugar a que se anule la sanción. Adicionalmente, el legislador ha contemplado la institución de la suspensión de la ejecución de la sanción que establece un equilibrio entre los intereses de los funcionarios sancionados y el interés de la administración pública en que se ejecuten las sanciones impuestas.

Por lo anterior, la Sala revoca la sentencia recurrida; la Justicia de la Unión no ampara ni protege al quejoso en contra del primer párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.