

**Resumen:**

*Presunción de inocencia en procedimiento administrativo de separación.*

[AR 590/2013](#)

Resuelto el 18 de junio de 2014.

**Hechos:**

En 2011 se inició una averiguación previa en contra de un funcionario de la Procuraduría General de la República por el delito de ejercicio indebido de servicio público, ante lo anterior un Juez de Distrito dictó una orden de aprehensión, por lo que fue detenido pero en ese mismo día se le concedió la libertad bajo caución. En 2012 el Juzgado de Distrito dictó auto de formal prisión en su contra, lo cual fue impugnado.

El Juzgado de Distrito concedió amparo para el efecto de dejar insubsistente el auto de formal prisión lo que finalmente desembocó en un auto de libertad por no acreditarse los elementos del cuerpo del delito. La Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra Derechos de Autor y Propiedad Industrial presentó queja ante la Procuraduría General de la República en contra del funcionario y se inició un procedimiento administrativo de separación en su contra.

El quejoso promovió un amparo indirecto en contra del inciso e) de la fracción II del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República así como el inicio y substanciación del procedimiento administrativo. La Jueza de Distrito en sobreseyó el juicio de amparo. Inconforme, el quejoso interpuso sendos recursos de revisión, uno de ellos atraído por la Primera Sala y resuelto conforme a los siguientes criterios.

**Criterios:**

Para resolver este asunto la Sala da respuesta a diversos supuestos sucesivos: (1) determinar si las normas impugnadas regulan efectivamente 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.

(1) El procedimiento de separación del cargo regulado en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no constituye propiamente un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la presunción de inocencia puede tener una incidencia indirecta o efecto reflejo en otros procedimientos. En estos casos la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida

desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

La Sala analiza el agravio en el que el recurrente combate la decisión de la Jueza de Distrito de declarar inoperante el argumento que planteó en la demanda de amparo, donde alegó que el inciso e) de la fracción II del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en relación con el inciso f) de fracción I del citado precepto, viola el principio de presunción de inocencia, derecho fundamental en materia penal que también es aplicable a la materia administrativa sancionadora.

La Sala resuelve con base en el criterio desarrollado por el Pleno en la AI 4/2006 en que se sostuvo que “dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos [...], aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.”

Asimismo, la Sala reitera su línea jurisprudencial en el sentido de que la presunción de inocencia es un derecho fundamental aplicable al derecho administrativo sancionador. Se reitera el criterio desarrollado sobre las tres vertientes del derecho a la presunción de inocencia: (1) como regla de trato procesal; (2) como regla probatoria; y (3) como estándar probatorio o regla de juicio. La Sala explica que 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”.

Por su parte, 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”.

Finalmente, como estándar probatorio o regla de juicio “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”, de tal manera que deben “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.”

Se explica que la norma que establece la carga de la prueba en materia penal “es una regla de decisión que ordena absolver al imputado cuando no se ha satisfecho

el estándar para condenar”, de tal manera 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 conindicios que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora”.

Enseguida, se reitera el criterio del ADR 4380/2013 en que se sostuvo que “cuando existen tanto pruebas de cargo como de descargo, la hipótesis de la acusación sólo puede estar probada suficientemente si al momento de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la hipótesis de culpabilidad propuesta por la acusación como de la hipótesis de inocencia alegada por la defensa”. Posteriormente, la Sala aclara que a pesar de que la Segunda Sala emitió criterios sobre la incompatibilidad del principio de presunción de inocencia con los procedimientos administrativos sancionadores, al resolver la CT 200/2013, el Pleno sostuvo claramente que “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 todo ciudadano, aplicable y reconocible a las personas que pudiesen estar sometidas a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder sancionador del Estado, a través de autoridad competente”, al tiempo que aclaró que “la presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador”.

Para dar respuesta al planteamiento de la vulneración del principio, explica la Sala, se requiere seguir una metodología que permita establecer sucesivamente varias premisas hasta llegar al estudio del problema de constitucionalidad: (1) determinar 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.

La Sala concluye que las normas impugnadas no regulan efectivamente un procedimiento administrativo sancionador, y para ello recurre a precedentes donde se analizó si la citada ley era inconstitucional por no prever como sanción la separación del cargo y se determinó que “para que haya lugar al procedimiento de separación del servicio por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, no es necesario que el servidor público realice alguna conducta irregular o contraria a la normatividad, sino que en atención a la evaluación continua que se requiere con motivo del servicio de carrera de procuración de justicia, resulta que una determinada persona deja de cumplir con las exigencias específicas que la función requiere, y por ello se le considera ‘no apto’ para la realización de dicha

función”; mientras que “en el caso del procedimiento de remoción, el mismo solamente podría iniciarse con motivo de la realización de una conducta específica por parte del servidor público que se encuentre prevista como irregular o ilícita”.

En consecuencia, la Primera Sala entiende que la presunción de inocencia es un derecho fundamental que no puede aplicarse directamente al procedimiento de separación del cargo al que fue sometido el quejoso porque no se trata de un procedimiento administrativo sancionador. Ello, pues no se cumplen los presupuestos que la Suprema Corte ha establecido para poder llevar a cabo el traslado de un derecho fundamental o garantía de naturaleza penal al contexto de los procedimientos administrativos. Con todo, explica la Sala, la anterior conclusión no comporta que la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a proceso penal no pueda 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. En este sentido, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal.

Más específicamente, en estos casos, la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Y resuelve que, desde esta perspectiva, a pesar de que es posible analizar el artículo impugnado, el agravio es infundado, toda vez que la disposición puede interpretarse de conformidad con el derecho a la presunción de inocencia.

Así, se estima necesario hacer una interpretación conforme del inciso e) de la fracción II del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en relación con el inciso f) de fracción I del citado precepto, de tal forma que se interprete que cuando un agente del Ministerio Público Federal esté sujeto a proceso penal debe ser suspendido de su cargo hasta en tanto se resuelva el proceso penal correspondiente, de tal modo que si dicho proceso penal no culmina con el dictado de una sentencia en la que se declare la plena responsabilidad penal del agente respectivo, éste pueda ser reinstalado. En cambio, si el proceso penal respectivo concluye con el dictado de una sentencia en la que se declare la culpabilidad del agente en cuestión, entonces la suspensión decretada válidamente podrá derivar en una separación definitiva.