

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ¿RESTRICCIÓN O EXTENSIÓN?

Por Juan Jaime González Varas

2014

RESUMEN: La manifestación punitiva del Estado importa el establecimiento de ciertos límites para su ejercicio, tanto en materia penal como en el ámbito del derecho administrativo sancionador. El evidente desarrollo (amplio) dogmático y práctico de la ciencia penal de principios garantistas, obliga a tomarlos como referentes en otros espacios de ejercicio del poder punitivo estatal. Entre tales garantías constitucionalmente establecidas en el orden jurídico mexicano se encuentra la presunción de inocencia. Pese al expreso reconocimiento por parte del Pleno del Tribunal Constitucional que por virtud de una norma construida mediante jurisprudencia como fuente de derecho permite remitirse a los principios del proceso penal para la construcción de los propios del procedimiento administrativo sancionador; hay discrepancia respecto de la presunción de inocencia entre dos posturas plenamente identificables: aquella que lo restringe al ámbito penal (Segunda Sala), y aquella que lo extiende al ámbito administrativo (Primera Sala). El problema – pendiente de resolución- se ha planteado vía contradicción de tesis ante el Pleno de la Corte como un problema de *determinación de aplicabilidad de normas*. El presente trabajo sostendrá, en efecto, la relación de oposición entre una y otra postura, pero aclarando que la litis en realidad se suscita en un nivel de la determinación de las fuentes del derecho y particularmente, de la interpretación que de ellas desprenden los órganos oficiales.

SUMARIO: (I) Restricción del principio de presunción de inocencia al ámbito penal, una interpretación literal declarativa (A) Garantía exclusiva del proceso penal, identificación del derecho y literalidad (B) Incompatibilidad con el derecho administrativo sancionador, interpretación del derecho y declaratividad (II) Extensión del principio de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionador, una interpretación correctora (A) Garantía fundada en la manifestación de la potestad punitiva del Estado, identificación del derecho y corrección (B) Compatibilidad con el derecho administrativo sancionador, interpretación del derecho y extensión.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo sancionador, principio de presunción de inocencia, problemas de indeterminación del derecho, problemas de interpretación del derecho, garantías del derecho administrativo sancionador, garantías penales.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ¿RESTRICCIÓN O EXTENSIÓN?

La manifestación de la potestad punitiva del Estado no puede ser absoluta. Tal circunstancia ha sido ampliamente desarrollada desde el ámbito del Derecho Penal a través del establecimiento de diversas garantías sustantivas y procesales que protegen al imputando frente al ejercicio del *ius puniendi*. Por su parte, en derecho comparado, la doctrina ha sostenido una postura crítica respecto de la potestad sancionadora de la administración pública al quebrantar el paradigma tradicional reservado a los jueces y tribunales penales¹. Algunos autores sostienen que la legitimidad de la potestad administrativa sancionadora queda reservada a la posibilidad de que intervengan en su ejercicio jueces y tribunales que dispongan de poderes que se aproximen lo máximo posible a los del juez penal. Así también, queda abierto un amplio espacio para el poder punitivo del Estado dentro del derecho administrativo sancionador² que nos invita a reflexionar sobre las similitudes y

¹ Véase por ejemplo: Waline; 1959: 1-26. Señala “(...) la práctica de las sanciones administrativas es bastante grave porque contribuye (...) a la creación y desarrollo de los que puede llamarse un pseudo-derecho penal”.

² Sobre el tema existe una amplia bibliografía. Véase por ejemplo: Gosálbez Pequeño, 2013; Rebollo Puig, 2010; Ossa Arbeláez, 2009; Maljar, 2004:

diferencias que hay entre una y otra manifestación, y sobre la posibilidad de extender algunas de las garantías penales a otros ámbitos.

Pero más allá del debate dogmático sobre la traslación de ciertos principios garantistas del derecho penal al administrativo sancionador, el presente estudio deberá limitarse a un enfoque *positivo normalista convencionalista* que tomaremos como límite metodológico; de tal suerte que la identificación de los derechos sólo puede efectuarse sobre la base de normas positivas válidas de un determinado orden jurídico³, en este caso, el mexicano (límite material y espacial del presente estudio). El Pleno⁴ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó en ese sentido, que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas al ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Así pues, tomando en cuenta la similitud y la unidad de la potestad punitiva, construyó una norma vía jurisprudencia (N₁)⁵ que permite que para la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador y su construcción, resulte factible 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, ya que la *aplicación*⁶ de dichas garantías sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.⁷.

³ Véase sobre los problemas de identificación del derecho: Súcar; 2008: 357-375. Se adoptará para el desarrollo del presente trabajo la postura desarrollada durante la asignatura de Sistematización y Aplicación del Derecho impartida por el Dr. Germán Súcar en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Maestría en Derechos Humanos y Garantías, México, 2013.

⁴ Máximo órgano constitucional de los Estados Unidos Mexicanos integrado por la Primera y la Segunda Sala y el Presidente con un total de 11 ministros.

⁵ Formulación normativa ya interpretada en el mismo sentido por ambas salas. (Fuente de derecho: Jurisprudencia)

⁶ La jurisprudencia utiliza expresamente el término aplicación. No obstante se considera que el problema es de la interpretación del principio respecto del cual, una vez solucionado resuelve el problema de aplicación.

⁷ Norma identificada como N₁ corresponde a la jurisprudencia 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.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Pág. 1565. Tesis de jurisprudencia que derivó del amparo en revisión 4/2006, de cuya lectura se advierte además el siguiente pronunciamiento: “... El crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del non bis in ídem, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, 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...”.

Dentro del universo de principios penales, adquiere especial relevancia la *presunción de inocencia*; en parte por su *reciente*⁸ reconocimiento en el derecho mexicano respecto del cual han sido muchos los documentos dedicados a su estudio y sentencias que han desarrollado su alcance (en el ámbito penal); pero particularmente por ser objeto de contradicción sobre su posible extensión al procedimiento administrativo sancionador en el entendimiento de las Salas de la SCJN.

Históricamente el primer reconocimiento -antecedente- se identifica al resolver el amparo en revisión 1293/2000 donde se estimó que aún cuando la Constitución Federal no reconocía expresamente el principio de presunción de inocencia, éste se encontraba contenido de forma implícita en la Constitución Federal dentro de los principios de debido proceso legal y acusatorio⁹, dando origen a la existencia de una norma jurisprudencial (N₂) que lo contempló a partir del año 2000.

Posteriormente, mediante reforma constitucional de 2008, la Ley Suprema estableció en la fracción I del inciso B del artículo 20¹⁰, el postulado fundamental de N₂ para contemplar de manera expresa el derecho constitucional del inculpado a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa (Formulación Normativa FN₃)¹¹. Lo anterior, se estimó, resultó acorde con el criterio de la

⁸ En comparación con otros principios y garantías penales.

⁹ Para N₂ Véase la tesis de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Agosto de 2002; Pág. 14. “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 (...)debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.

¹⁰ “Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

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;

(...)”

¹¹ FN₃ (Formulación normativa 3) Debe partirse del supuesto de que N₂ fue creada a partir del procedimiento constitucional para la integración de la jurisprudencia como fuente de derecho (N_x), por lo que a pesar de que N₃ incorpora los postulados de N₂ conforme a un procedimiento constitucional diverso –legislativo– (N_{x1}); N₂ no fue derogada por autoridad competente al no haberse promovido algún procedimiento de modificación, sustitución o modificación de jurisprudencia. Por lo que con base en un *criterio de legalidad* debe estimarse como perteneciente y vigente en el sistema jurídico. No obstante el fundamento del principio de presunción de inocencia se estime de N₂ y de N₃, ambos refieren al ámbito penal. Dicho en otras palabras, el conjunto de

Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual ha establecido que el derecho a la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme (N4). Este derecho implica que el acusado no tiene que demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa¹².

De la exposición de motivos de la reforma constitucional se desprende que este principio legal se constitucionalizó porque el constituyente estimó que la presunción de inocencia está estrechamente vinculada con el principio acusatorio, y que este no solamente es una regla de trato hacia el acusado sino que implica una actitud que debe mantener el juzgador frente a las pruebas que se viertan en el juicio, ya que la culpabilidad del acusado sólo puede pronunciarse a partir de un rechazo razonado de la presunción de inocencia.

Así, siguiendo el límite metodológico, definir en abstracto el principio de presunción de inocencia¹³ no es una tarea sencilla, pues su desarrollo se ha dado en el plano jurisprudencial, y, precisamente el problema de su *interpretación*¹⁴ es lo que ha suscitado una contradicción entre las Salas de la SCJN para extenderlo al ámbito administrativo sancionador. No obstante lo anterior, en la jurisprudencia de la Corte en la dimensión procesal de la presunción de inocencia, lo mismo se ha identificado como regla de trato procesal, que como regla probatoria, que como estándar probatorio o regla de juicio¹⁵.

La presunción de inocencia en realidad tiene como origen y fundamento el principio general de buena fe, que trasladado al ámbito procesal se traduce en una prueba presuncional; la buena fe se presume, y por lo tanto, el que pretende reprochar de su contraparte que se condujo en contra de lo que la buena fe ordena, debe probarlo. Lo anterior se institucionaliza en la máxima *onus probando incumbit ei qui dicit* (la carga de probar corresponde al que afirma), principio que es aplicable en todos los procedimientos, no solo civiles, sino administrativos, penales, etc.

normas $[N_x, N_1, N_2, \dots, N_n]$ es el sistema originario O_i . Dado que N_2 era válida en el sistema S_t (a partir del año 2000) que pertenece a O_i y no fue derogada en el momento t , resulta válida en el sistema S_{t+1} de O_i (que corresponde al momento siguiente a t).

¹² Véase Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004.

¹³ Para una referencia amplia véase por ejemplo Ferrer Beltrán.

¹⁴ “Tanto la determinación del significado de un texto expresamente legislado, como la determinación de la *ratio decidendi* de un precedente, o la determinación del contenido de las pautas consuetudinarias, pueden exigir una cierta actividad hermenéutica” Germán Sucar; 2008:359.

¹⁵ Véase amparo en revisión 466/2011.PS.

A pesar de que esta máxima se encuentra reconocida como un principio general de derecho, el desarrollo histórico del Estado democrático condujo por necesidad a su reforzamiento en la materia penal, ante la distorsión que del mismo principio se produjo en la práctica, porque a través de herramientas argumentativas se arrojaba en el inculpado la carga de acreditar su inocencia, esto es, la no comisión del delito que se le imputaba, lo que a su vez implicaba una fuerte afectación a su esfera jurídica, tomando en cuenta que la pena podía resultar fuertemente invasiva al restringirse incluso su libertad¹⁶.

En atención a esta circunstancia, y teniendo como base la máxima probatoria, la doctrina llegó a la conclusión de que en materia penal, la buena fe ordena que el onus probandi no debe invertirse en función de la naturaleza de los argumentos esgrimidos en un caso concreto, sino que la carga probatoria debe pesar siempre sobre quien acusa, y el inculpado debe siempre estar relevado de demostrar su inocencia. Surge así la prueba presuncional obligatoria: la inocencia debe presumirse en todo caso; claro, *iuris tantum*, esto es, hasta que quien acusa demuestre la culpabilidad.

Por otro lado, previo a la reforma constitucional (S_r+1), ya había reconocido dicho principio de presunción de inocencia al suscribir el Estado Mexicano diversos instrumentos internacionales que expresamente lo consagran como garantía¹⁷, que consagran principalmente el principio como regla de tratamiento del imputado principalmente¹⁸, por lo que se estimó reconocerlo expresamente para que, mientras no se obtenga la prueba de que un sujeto ha cometido un delito, no pueda ser considerado culpable ni sometido a pena, al ser deber de la autoridad demostrar la culpa y la no inocencia de dicho sujeto.

Como se aprecia, diversas son las fuentes normativas –*legislativas*–, jurisprudenciales y convencionales del principio; y resulta posible distinguirlas como *formulaciones*

¹⁶ Este Alto Tribunal recogió esta doctrina en varias tesis, haciendo desprender el principio de presunción de inocencia principalmente de los diversos principios de legalidad y de debido proceso legal y acusatorio, a pesar de que no estaba expresamente establecido como derecho fundamental.

¹⁷ Todas las normas convencionales se estiman incorporadas al orden constitucional en virtud del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ 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”.

normativas de su interpretación que como *norma*¹⁹ se hace para extenderlo o no al ámbito del procedimiento administrativo sancionador en México. Así, las *normas* (interpretación) son el resultado de asignar un significado a tales formulaciones normativas particularmente estipulando reglas de uso de sus términos componentes²⁰ que presupone un criterio de individualización mixto *sintáctico-semántico*.

Conforme lo anterior, el interés del presente trabajo se centra en diversas aristas: a pesar de la evidente contradicción de criterios, es necesario reconstruir el problema que se plantea entre la Primera Sala de la SCJN (PS.SCJN) y la Segunda Sala (SS.SCJN) para transitar de un problema de aplicación a uno de interpretación del derecho (previa identificación); pues de lo contrario, intentar resolverlo sin delimitar pautas interpretativas claras propone patinar sobre el aire de la indeterminación absoluta; y, la contradicción de criterios entre dos órganos constitucionales supremos determina dos normas diversas contradictorias válidas y oponibles en un mismo sistema jurídico; en otras palabras, existe más de una interpretación de la *formulaciones jurídicamente relevantes FN₃* que permitiría reconstruir más de un sistema jurídico (conforme a las normas que de ella derivan *N_{3(a)}* y *N_{3(b)}*), lo que provoca un estado de incertidumbre al momento de la aplicación por parte de los Tribunales inferiores.

Así, en la actualidad, en el orden jurídico mexicano entre la identificación del derecho y su correlativa interpretación, dos posturas plenamente identificadas se vislumbran en el campo del ordenamiento jurídico mexicano: aquella que postula la restricción del principio de presunción de inocencia al ámbito penal (**I**); y aquella que lo extiende a los procedimientos administrativos sancionadores (**II**).

I. Restricción del principio de presunción de inocencia al ámbito penal, una interpretación literal declarativa

La doctrina de la SS.SCJN ha sostenido que la presunción de inocencia opera exclusivamente en el campo procesal penal, ya que de la simple lectura del precepto constitucional que lo contiene se advierte que es un derecho constitucional que poseen los imputados, y no es posible de forma alguna extender su aplicación al orden administrativo

¹⁹ Bulygin, 1986.

²⁰ Véase por ejemplo el tratado sobre la modulación de uso en el derecho administrativo sancionador desarrollado por la PS.SCJN en el amparo en revisión 349/2012.

toda vez que su objeto es evitar una sentencia condenatoria que afecte su derecho a la libertad sin que antes de que se pruebe plenamente su culpabilidad²¹.

En ese sentido, entre la identificación del derecho y la interpretación del mismo se aprecia una concepción *declarativa* que considera al principio de presunción de inocencia dentro del orden jurídico mexicano como una garantía exclusiva del proceso penal cuando se identifica con un artículo particular del orden constitucional (A) que por tanto, al interpretarse, resulta incompatible con el procedimiento administrativo sancionador (B).

A. Garantía exclusiva del proceso penal, identificación del derecho y literalidad

La identificación del derecho se centra en el reconocimiento de diversas formulaciones normativas de fuente tanto *legislativa* como *jurisprudencial* ya antes referidas. Particularmente dos jurisprudencias del Pleno, FN₁ (permisibilidad de considerar los principios penales para la construcción de los del derecho administrativo sancionador-N₁); la FN₂ (relación del principio de presunción de inocencia con el debido proceso legal-N₂); y la FN₃ (norma constitucional expresa del principio de presunción de inocencia).

La postura *declarativa* del principio de presunción de inocencia exclusiva al ámbito penal encuentra su fundamento –esencialmente- en la interpretación de la *formulación normativa* contemplada en el artículo 20 de la Constitución Federal Mexicana (FN₃) de manera literal. Así, la norma que se construye dispone que los imputados en un *proceso penal* que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa (N_{3(a)}).

²¹ Véase la ejecutoria emitida por la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 431/2012 en la que la parte quejosa aducía que el artículo 109 Bis 2, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito vulneraba la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, así como la presunción de inocencia establecido en el artículo 20 apartado B, fracción I del mismo ordenamiento. Y las jurisprudencias de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL.”; y, “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”. Tesis 2a. XC/2012 (10a.) y 2a. XCI/2012 (10a.), publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, páginas 1687 y 1688, con números de registros IUS 2002596 y 2002597.

En ese sentido, se le atribuye a tal disposición un significado, por decir, *inmediato* o *prima facie* que se desprende del uso común de las palabras y de las reglas sintácticas, incluso relacionándolo con la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional. Particularmente de que tanto N₂, como N_{3(a)} y –eventualmente- N_{4...n} (tratados internacionales) están referidas expresamente al *proceso penal* y no hay disposición en el Estado mexicano que disponga que tal principio resulta aplicable en el administrativo sancionador.

Conforme lo anterior, N_{3(a)} no se puede entender de otra forma sino desde la particular finalidad del principio en comento, el cual es proteger al imputado contra la posible emisión en su contra de una sentencia condenatoria sin que se encuentre demostrada su culpabilidad. Ello lo circunscribe al ámbito del procedimiento penal, el cual no puede ser equiparado al administrativo sancionador, pues, 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 imputado²².

Pero N_{3(a)} no puede explicar por sí misma el porqué la inoperatividad de N₁ (respecto de la cual existe un consenso interpretativo²³) que permite tomar en cuenta las garantías penales para la construcción de los principios propios del derecho administrativo sancionador cuando éstos sean compatibles, por lo que debe justificarlo a partir de N_{3(a)}.

B. Incompatibilidad con el derecho administrativo sancionador, interpretación del derecho y declaratividad

La postura *declarativa*²⁴ no desconoce N₁; esto es, la jurisprudencia del Pleno de la SCJN en México sobre la posible traslación de principios garantistas penales al administrativo sancionador; pero ha sido enfática en puntualizar que tal criterio se refiere exclusivamente al ámbito sustantivo penal y no al adjetivo, por lo que no es posible también hacer una extensión de tal criterio a la parte procesal del derecho administrativo; y toda vez que el

²² Sentencia del amparo en revisión 431/2012. Pág. 36.

²³ Y por lo tanto unidad normativa.

²⁴ Al referirme a postura declarativa hago referencia a la misma literal del apartado anterior. La pequeña diferencia consiste en lo siguiente: Al calificar como *literal* se pone énfasis en el significado literal de la disposición; mientras que el énfasis en lo *declarativo* ha e hincapié en el significado querido por el legislador. Este segundo apartado pone énfasis en la declaratividad; toda vez que la postura refiere al significado querido por el legislador para demostrar la *incompatibilidad*.

principio de presunción de inocencia constituye un aspecto propio del procedimiento penal es claro que no es un principio compatible con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto al resultar incompatible, luego entonces no resulta aplicable N₁.

En realidad la incompatibilidad que refiere, se sostiene –en esencia- sobre la interpretación literal de FM₃ al formular N_{3(a)}; sin embargo, al explicarlo parece desafortunada la referencia que particularmente hace respecto del argumento que se utiliza sobre el aspecto adjetivo del proceso penal, pues, la naturaleza de la presunción referida es originalmente procesal; y más aún al intentar sostenerlo sobre la base de que la salvaguarda del bien jurídico de la libertad del individuo, ya que no es lo único que tutela la presunción de inocencia.

Así, es objeto de crítica la reformulación de FN₁ de manera errónea, pues tal norma (N₁ tradicionalmente aceptada) no permite la *traslación* de principios garantistas penales al administrativo sancionador; sino que lo que permite, es tomarlos como referencia para la construcción de sus propios principios, lo cual es fundamentalmente distinto. Lo que la visión *declarativa* pretende sostener es que N_{3(a)} no es operable fuera del ámbito penal (por un problema de incompatibilidad); pero en realidad N₁ no permite que N_{3(a)} sea aplicable más allá de sus límites materiales, sino por el contrario, lo único que faculta es a tomarla como referente interpretativo para la construcción de los propios principios en el procedimiento administrativo sancionador. En otras palabras, la construcción de un principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador (Independiente de N_{3(a)}; o N_x).

Conforme lo anterior N₁ actúa ya no como referente interpretativo de FN₃, sino como referente facultativo para la creación de [N_{a...n}] en el administrativo sancionador y por lo tanto interpretativo de otras FN en el ámbito administrativo. El empeño –característico- de la SS.SCJN de respetar *la voluntad legislativa* por virtud de una interpretación a lo mucho *declarativa*, y la tergiversación de N₁, impidió el eventual análisis de los postulados básicos del administrativo sancionador para evaluar si a través de ellos era posible construir una norma de presunción de inocencia en el administrativo sancionador. Si esto es así, el problema no debe ser estudiado ante el planteamiento de *compatibilidad* para la *aplicabilidad*; sino más bien desde la *funcionalidad* para la *interpretación* (construcción normativa propia) de los principios del derecho administrativo sancionador.

Pero de manera paralela a la postura de interpretación literal efectuada por la Segunda SCJN, parece entreabrirse un camino diverso en la Primera Sala que postula el campo fértil para el desarrollo de un principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador, que aunque parte –en esencia- de las mismas fuentes del derecho (formulaciones normativas *legislativas y jurisprudenciales*) las interpreta de manera distinta.

II. Extensión del principio de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionador, una interpretación correctora

La doctrina de la PS.SCJN ha sostenido que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado (*ius puniendi*), y que la pena administrativa guarda similitud con la sanción penal, ya que ambas son la reacción del Estado frente a lo antijurídico; y que por lo tanto, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, el principio de presunción de inocencia resulta aplicable en ambos procedimientos; aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática puesto que su aplicación sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Tal postura *extensiva*²⁵, fundamentalmente utiliza una *interpretación correctora* de N₃ con relación a N₁. Así, la interpretación del principio de presunción de inocencia permite considerarla como una garantía fundada en la manifestación de la potestad punitiva del Estado (A) que por lo tanto resulta plenamente compatible con el derecho administrativo sancionador (B).

A. Garantía fundada en la manifestación de la potestad punitiva del Estado, identificación del derecho y corrección

Las fuentes que identifica la PS.SCJN son en esencia las mismas que la de la postura contraria (FN₁, FN₂, FN₃ y FN_{4...n}). Así cuenta con dos precedentes relevantes sobre el tema que interpretan FN₃, los amparos en revisión 624/2008 y 466/2011²⁶. En el primero de esos precedentes, la Primera Sala sostuvo que al tratarse de una manifestación de la potestad punitiva del Estado, en los procedimientos de responsabilidad administrativos debe aplicarse el principio de presunción de inocencia en términos de la jurisprudencia del Pleno; y que la protección debe abarcar todo el procedimiento, hasta el momento en el que

²⁵ Se utiliza el término *extensivo* para fines didácticos poniendo desde este momento en duda los alcances de la interpretación realizada.

existe certidumbre de la demostración de la responsabilidad del imputado, lo cual sucede únicamente hasta que la resolución en la que se imponga la sanción quede firme.

En el segundo precedente, reiteró que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el derecho administrativo sancionador; pero abandonó el criterio anteriormente expuesto, únicamente en el sentido de que el principio de presunción de inocencia, no impide la ejecución de una sanción de una resolución que aún no está firme²⁷. Conforme a ello, dio origen a la norma que lo permite identificada como N_{3(b)} (En contraposición a N_{3(a)}).

Conforme lo anterior, tal postura dogmática estima que en el procedimiento administrativo sancionador, donde el ciudadano puede ser sancionado, deben observarse con rigor los *derechos y garantías del procedimiento*, de entre los que se hace destacar el de presunción de inocencia, derivado del debido proceso (N₂), y que por lo tanto, es posible su traslado al procedimiento administrativo²⁸.

Así se aprecia que a diferencia de la postura *restrictiva*, se ayuda de N₂ para a partir de FN₃ construir N_{3(b)}. Particularmente encuentra la necesidad de relacionar la presunción de inocencia con los postulados básicos del debido proceso legal. O lo que es lo mismo, de

²⁷ En ese sentido la impugnación del precepto que permitía la ejecución inmediata de la sanción administrativa, se basaba en el principio de presunción de inocencia como regla de trato, y la Sala concluyó que esto era infundado, porque si en la resolución ya se tuvo por demostrada la responsabilidad del funcionario, ya no tenía por qué considerársele como inocente, aunque el derecho de presunción de inocencia le seguía protegiendo en sus demás aspectos. Al respecto, véase también la ejecutoria emitida por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2011 en el cuál se aplicó el estándar referido en el diverso 466/2011 para declarar que no resultaba inconstitucional el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos por no contravenir el derecho fundamental a la presunción de inocencia. Lo anterior, porque el hecho de que en el precepto impugnado se estableciera que al inicio del procedimiento administrativo sancionador se citará al “presunto o presuntos responsables”, el uso de dicha expresión no afectaba derechos sustantivos como el honor o la libertad, ni derechos procesales de los quejosos, ya que sería en la resolución final donde se establecería si la persona era o no responsable de las infracciones administrativas que se le imputaran, correspondiendo al órgano acusador aportar las pruebas de cargo válidas que desvirtuaran la calidad de inocente con la que comparece el acusado al procedimiento; y porque el uso de dicha expresión en la ley, no releva de la carga de la prueba al órgano acusador ni establece una presunción de responsabilidad en contra de los funcionarios.

²⁸ Abunda diciendo que La traslación de este principio al ámbito administrativo sancionador, debe hacerse modularmente, tomando en cuenta la naturaleza gravosa del procedimiento administrativo, como ejercicio del “ius puniendi” estatal, así como por la interpretación más amplia del principio de dignidad humana. Además, la presunción de inocencia es un derecho fundamental, y por ende un derecho de aplicación directa e inmediata y cuyo contenido vincula la actuación de todas las autoridades a velar por su debida aplicación. NA: Se precisa que en este momento, dado se discute la tesis fundamental de la operatividad o no del principio de presunción de inocencia en el administrativo sancionador, no se entrará a la discusión sobre la teoría de la modulación del principio que realiza la PS.SCJN.

acuerdo con una interpretación de *fundamento* como deducibilidad obtiene el principio de presunción de inocencia de él.

Pero aunado al fundamento de deducibilidad de la garantía de debido proceso legal, desarrolla una teoría de *compatibilidad* para colocar a **FN3** como supuesto de **N1** y reafirmar la construcción de **N3(b)**; de tal forma que permite la operatividad de la presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores siempre y cuando se realicen las modulaciones necesarias para ser compatible con el contexto al que se pretende aplicar²⁹.

B. Compatibilidad con el derecho administrativo sancionador, interpretación del derecho y extensión

Conforme lo anterior, parece que la PS.SCJN realiza una interpretación *extensiva* de **FN3** de tal suerte que extiende el significado *prima facie* de la disposición, incluyendo en su campo de aplicación supuestos de hecho que, según la interpretación literal no entrarían en él, argumentando principalmente que el mismo resulta plenamente compatible con el derecho administrativo sancionador.

Pero tal parece que se pierde de vista que la extensión del significado de una disposición tiende a confundirse con la formulación de una norma nueva no reconducible a esa disposición como significado de la misma³⁰. Particularmente, la razón que justifica tal interpretación reside en que se desea reconducir un determinado supuesto al dominio de la norma constitucional.

Así, se utiliza un argumento *a simili* (o analógico) que se explica de la siguiente manera: La disposición constitucional **FN3** interpretada como **N3** conecta la consecuencia jurídica **X**(operatividad del principio de presunción de inocencia) al supuesto de hecho **Z1** (proceso penal); por otro lado, el supuesto de hecho **Z2** (procedimiento administrativo sancionador) se asemeja a **Z1** por la razón (*ratio*)

²⁹ “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.”; y “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.”. 1a. XCIII/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.) consultables respectivamente en las páginas 968 y 967 del tomo 1, de abril de 2013, del libro XIX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época.

³⁰ Bien es cierto que entre la interpretación extensiva y la formulación de una norma no existe una diferencia neta, sino una diferencia de grado

del límite al ejercicio del poder punitivo del Estado (principio que lo justifica) como rasgo común no accidental a los fines de la disciplina jurídica; por lo que debe entenderse en el sentido de que la consecuencia **X** se aplica también al supuesto **Z₂**.

La *ratio* que da para sostener la extensión interpretativa, es lo que el Tribunal llama *fundamento de compatibilidad para la aplicabilidad* del principio. Pero se considera que el empleo de conceptos como *compatibilidad* y *aplicabilidad* de la norma son desafortunados, en tanto que el problema se define en los parámetros de *interpretación* para la creación normativa.

Por lo anterior, tal argumento sostiene no ya una tesis estrictamente interpretativa, sino más bien la formulación de una nueva norma derivada de **FN₃** que se identifica como **N_{3(b)}** (en plena contraposición a **N_{3(a)}**): Si **Z₂** entonces **X** donde la norma no puede identificarse como significado de la disposición de la que se ha partido. Sostener lo contrario sería admitir que una misma norma **N₃** establece dos sentidos contrarios, situación que resultaría inadmisibles.

El debate sobre la compatibilidad y aplicabilidad tanto a favor como en contra parece infructífero; y ello resulta por no advertir el problema interpretativo que se lleva de fondo respecto de las formulaciones normativas al momento de realizar la identificación del derecho. El principio constitucional de presunción de inocencia en materia penal parece ser eso, y mientras se debate su *aplicabilidad* por extensión al administrativo sancionador, nadie ha explorado la posibilidad del diseño de la norma autónoma de presunción de inocencia conforme a sus propios postulados. Desafortunado parece ser que la litis se resolverá en el Pleno de la Corte con una votación –predeciblemente- a favor de la *aplicabilidad* del principio de presunción de inocencia en materia penal. Desafortunado no porque se opte por la *operatividad* de un principio constitucional, sino que la construcción de una norma por virtud de una fuente del derecho válida (jurisprudencial) que lo permita se haga sobre la base de una argumentación que no responda a la mejor solución –técnica- posible.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alchurrón, C.E. y Bulygin; 1974: *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires. Astrea.
2. Bulying; 1986: *Dogmática jurídica y sistematización del derecho*, incluido en Alchourrón-Bulying 1991: 456-484; título original: *Legal Dogmatics and the Systematization of Law*, en *Rechtstheorie*, Beiheft 10: 193-210.
3. Caracciolo, Ricardo: 1988. *El sistema jurídico. Problemas actuales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
4. Ferrer Beltrán, Jordi; 2012: *Una concepción minimalista y garantista de la presunción de inocencia* en Contribuciones a la Filosofía del Derecho, Moresco, José Juan y Martí José Luis (Eds.), Marcial Pons, Madrid.
5. Gómez Tomillo, Manuel; 2013: *Derecho administrativo sancionador: Parte general, teoría general y práctica del derecho penal administrativo*, 3a ed. Navarra, España, Aranzadi.
6. González Lagier, Daniel; s/a: *Presunción de inocencia, verdad y objetividad*, Depto. De Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante.
7. Gosálbez Pequeño, Humberto; 2013: *El procedimiento administrativo sancionador: teoría y práctica*, Madrid, España : Dykinson, 2013.
8. Maljar, Daniel Edgardo; 2004: *El derecho administrativo sancionador*, Buenos Aires, Ad-hoc, 2004
9. Ossa Arbeláez, Jaime; 2009: *Derecho administrativo sancionador: una aproximación dogmática* [prólogo a la primera edición Gaspar Caballero Sierra]. 2a. ed. Bogotá, Colombia : Legis.
10. Rebollo Puig, Manuel et al; 2010: *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, España : Lex Nova, 1024 p.
11. Súcar, Germán; 2008: *Concepciones del Derecho y de la verdad jurídica*, Madrid, España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 488pp.
12. Waline, Marcel; 1959: *Traité de droit administratif*, Sirey, París, 8ª ed.