

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Análisis de la Prueba en el Procedimiento Administrativo
Sancionador

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Luis Fernando Choque Ramos

Asesor:

Lucio Andrés Sánchez Povis

Lima, 2024

Informe de Similitud


Yo, LUCIO ANDRES SANCHEZ POVIS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Análisis de la Prueba en el Procedimiento Administrativo Sancionador”, del autor(a) LUIS FERNANDO CHOQUE RAMOS, dejo constancia de lo siguiente:

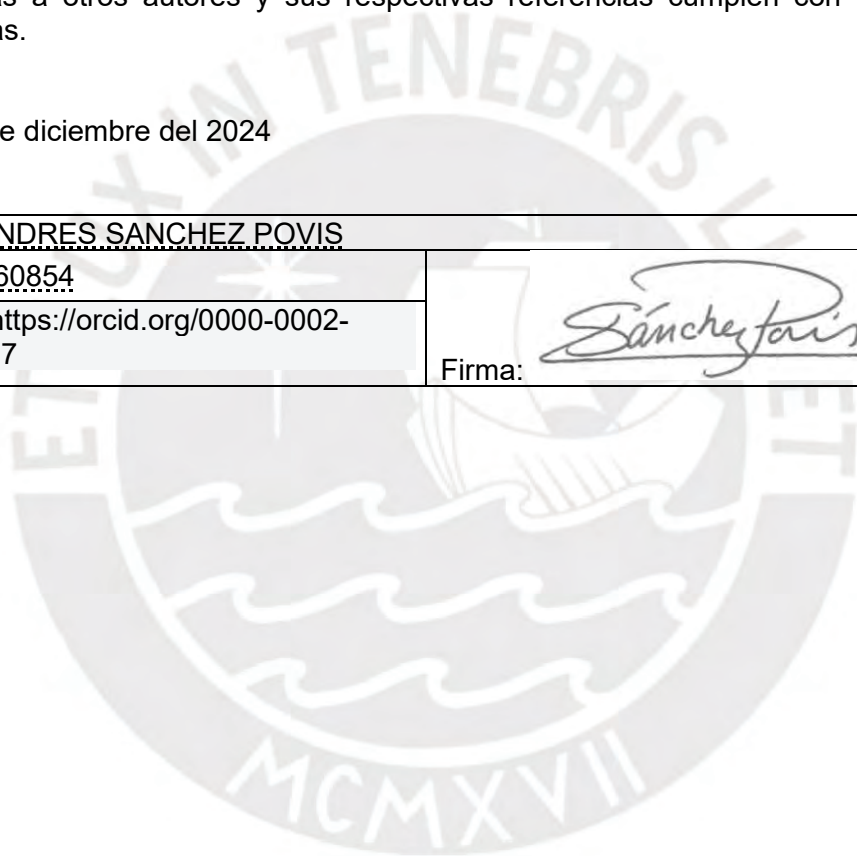
- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 25%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de diciembre del 2024

<u>LUCIO ANDRES SANCHEZ POVIS</u>	
DNI: <u>43460854</u>	
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2974-5597	
Firma:	



RESUMEN

La problemática que aborda el presente trabajo gira en torno a tres elementos relacionados con el derecho a la prueba y su vinculación con el procedimiento administrativo sancionador. En este sentido, se busca desarrollar los aspectos esenciales de la prueba desde la perspectiva del Derecho Administrativo, dado que la estructura y finalidad propias de esta rama del derecho determinan que su aplicación y comprensión sean diferentes. Por ejemplo, aspectos como la carga de la prueba y la búsqueda de la verdad material presentan diferencias entre los procedimientos penales o civiles, en comparación con los procedimientos administrativos.

Por otro lado, el trabajo tiene como objetivo establecer la relación entre el principio de licitud y el estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador, así como identificar el tipo de estándar que debe exigirse en estos casos. Esta reflexión se fundamenta en la afirmación común de que, en los procedimientos administrativos, no es necesario aplicar un estándar probatorio tan riguroso y exigente como en el derecho penal, ya que en dichos procedimientos no se vulneran derechos de manera tan grave.

Finalmente, el presente trabajo busca analizar la manera correcta de interpretar la presunción de veracidad de las actas de inspección. Una mala interpretación de este principio podría llevar a la conclusión errónea de que el acta de fiscalización funciona bajo el sistema de prueba tasada

Palabras clave

Procedimiento administrativo sancionador, acta de fiscalización, presunción de licitud, presunción de veracidad, carga de la prueba.

ABSTRACT

The issue addressed in this paper revolves around three elements related to the right to evidence and its connection with the administrative sanctioning procedure. In this regard, the aim is to develop the essential aspects of evidence from the perspective of Administrative Law, as the structure and purpose specific to this branch of law lead to a different application and understanding. For instance, aspects such as the burden of proof and the pursuit of material truth differ in administrative procedures compared to criminal or civil procedures.

On the other hand, this paper seeks to establish the relationship between the principle of lawfulness and the standard of proof in the administrative sanctioning procedure, as well as to identify the type of standard that should be required in these cases. This analysis is based on the common assertion that, in administrative procedures, there is no need to apply such a strict or demanding standard of proof as in criminal law, as these procedures do not involve the same level of rights violations.

Finally, this paper aims to analyze the correct interpretation of the presumption of truthfulness of inspection reports. A misinterpretation of this principle could lead to the erroneous conclusion that the inspection report operates under a system of prescribed evidence

Keywords

Administrative sanctioning procedure, inspection report, presumption of legality, presumption of truthfulness, burden of proof.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
Sección I	8
1. Aspectos esenciales de la prueba en el Derecho Administrativo	8
a. La verdad material.....	11
b. El Derecho Fundamental a la prueba	13
c. La carga de la prueba	15
d. Estándar de la prueba	18
2. La relación entre el principio de presunción de licitud y estándar de la prueba en el PAS 21	
Sección II	25
3. El valor probatorio de las actas de fiscalización	25
a. La presunción de veracidad de las actas de fiscalización.....	25
CONCLUSIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	31

INTRODUCCIÓN

El derecho a probar es una garantía procesal fundamental que permite a las partes en un procedimiento judicial o administrativo presentar y solicitar la admisión de pruebas que consideren relevantes para sustentar sus alegatos o defensas. Es el poder de convencimiento que tienen las partes en el proceso para defenderse y sustentar su postura.

Durante el proceso, las partes ejercen derechos que involucran la representación del derecho a probar, como el derecho al ofrecimiento, la admisión, la actuación, la conservación y la valoración de los medios probatorios. Estos se ejercen a través de una secuencia ordenada, para que al final del proceso, la autoridad decisora analice el nivel de probanza de determinados supuestos.

Este nivel de probanza se suele clasificar como “el estándar probatorio”, que puede llegar a ser definido como la regla a través del cual se mide el grado de certeza o evidencia que una parte debe alcanzar para que la autoridad pueda decidir a su favor en un caso (Ferrer Beltrán, 2022, p.429). Bajo ese análisis se entiende que, a través del estándar probatorio, el juez o la autoridad administrativa tomará la decisión si determinado hecho fue probado con suficiencia para imponer la pena o sanción.

En este aspecto, en el derecho procesal penal, se habla del estándar probatorio que debe ir “más allá de toda duda razonable”. Esta se considera el estándar más alto o exigente con el cual una vez vencido, se entiende que se ha determinado el supuesto de hecho para imponer la sanción (Nieva Fenoll, 2010, p.86). En otras palabras, a través del uso de esta categoría, se puede afirmar, en el ámbito penal, que se ha encontrado un alto grado de probabilidad para demostrar que el imputado es culpable.

De este modo, a través de la aplicación de un estándar de la prueba, reglas como la carga de la prueba, la presunción de inocencia, que forman parte de la estructura probatoria en el proceso, son más eficientes. Por ejemplo, aplicando un correcto estándar probatorio, se puede romper la presunción de licitud en el proceso. Esta situación conlleva a realizar el traslado de la carga de la prueba, con lo cual el proceso sería más dinámico y eficiente.

Sin embargo, hay procesos en los cuales el sistema o estándar probatorio no está definido aún, o incluso en algunos casos es incierto. Por ejemplo, es usual que, para situaciones del ámbito penal, no exista duda de mencionar que se usará un estándar probatorio alto, debido a que los bienes jurídicos protegidos en dicha instancia lo ameritan y además porque en el proceso penal se aplica las penas más altas, a diferencia de otros procedimientos como el sancionador, disciplinario o en el proceso civil.

Sobre el particular en el Artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Penal, se ha establecido lo siguiente:

- 1. Toda persona imputada de la comisión de un hecho punible es considerada inocente, y debe ser tratada como tal, mientras no se demuestre lo contrario y se haya declarado su responsabilidad mediante sentencia firme debidamente motivada. Para estos efectos, se requiere de una suficiente actividad probatoria de cargo, obtenida y actuada con las debidas garantías procesales.*

En caso de duda sobre la responsabilidad penal debe resolverse a favor del imputado.

(...)

Se entiende de la lectura del precitado precepto legal, que el ordenamiento jurídico en estos casos pretende utilizar un estándar de prueba alto, debido a que, frente a una duda razonable, la autoridad deberá absolver de culpa al imputado. Sin embargo, en el Derecho Administrativo, no existe un precepto con el cual podemos sostener que tipo de estándar probatorio debe aplicarse, debido a que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG) no ha establecido cuál debe ser el grado de certeza sobre la comisión del ilícito administrativo a la que debe llegarse en el procedimiento sancionador.

La regulación del principio más afín al de presunción de inocencia es el que está recogido en el 248.9 del TUO de la LPAG, con el cual se establece lo siguiente:

248.9 Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario

Desde una mirada puramente textual, se podría entender que no hay un estándar probatorio regulado en los procedimientos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta el pronunciamiento de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC, se puede sostener que el ordenamiento jurídico reconoce la necesidad que en los procedimientos administrativos se exija un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad.

Bajo esta mirada, se puede observar que el ordenamiento procura la aplicación de una regla que establezca el grado de probabilidad que resulta suficiente para aceptar como probada determinada hipótesis. Debemos tener claro que la regla dependerá del contexto y el proceso, debido a que los bienes jurídicos que se protegen en el proceso administrativo, civil y penal son distintos. Además, hay situaciones en las que exigir un nivel de probabilidad más allá de toda duda razonable no sería funcional, por ejemplo, en la solicitud de medidas cautelares, proceso de amparo, imposición de medidas administrativas, etc. no se podría exigir un nivel de certeza que sea superior al de la duda razonable, porque el objetivo de estas no es encontrar un grado de certeza alto.

En ese aspecto, la primera sección del presente trabajo busca desarrollar los aspectos esenciales a la prueba, pero desde una perspectiva del Derecho Administrativo. Ello con el fin de entender el correcto funcionamiento de la prueba en el Derecho Administrativo y también para proponer el corrector estándar probatorio aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, PAS).

En ese sentido, parte del trabajo será analizar la relación entre la carga de la prueba y el estándar probatorio. Ello debido a que la carga de la prueba determina quién debe aportar las pruebas y el estándar probatorio establece el grado de certeza que esas pruebas deben alcanzar para justificar la imposición de una sanción.

Finalmente, en la segunda sección, bajo el análisis del estudio del estándar probatorio exigido en los procesos administrativos, el presente trabajo buscará

analizar el valor probatorio de las actas de fiscalización¹. Esto debido a que las actas suelen ser el principal sustento para la apertura de un procedimiento administrativo sancionador, así como, el principal sustento para imponer una medida administrativa e incluso para imponer una sanción. Por ello, el análisis se centrará en evaluar el principio de presunción de veracidad aplicado a las actas de fiscalización o inspección.

Conforme a lo ya señalado, el presente trabajo pretende lograr tener una mejor comprensión del valor probatorio de las actas de fiscalización y cuál debería ser su análisis probatorio. Esto ayudará a comprender el funcionamiento del derecho a la prueba en el Derecho Administrativo, y a tener otra perspectiva del derecho de defensa, las implicaciones legales y la confianza en la administración pública.



¹ Para el presente trabajo la denominación de acta de fiscalización o inspección hará referencia al documento con el cual se concluye la actividad de fiscalización, cuyo contenido mínimo está regulado en el artículo 244 del TUO de la LPAG.

Sección I

1. Aspectos esenciales de la prueba en el Derecho Administrativo

El concepto de “prueba” como el uso de la misma difieren en la práctica y la doctrina. Por un lado, la definición de prueba es polisémica y multifacética, debido a que se asocia a varios conceptos y además que puede ser usada en varios contextos. En este sentido, se dice que la prueba es la actividad procesal realizada por las partes e incluso por el propio juzgador a fin de obtener cierto grado de convencimiento de los hechos sobre los cuales gira la controversia (Ochoa,2006, p.110)

De manera similar, Devis Echandía afirma que probar consiste en presentar en el proceso, utilizando los medios y procedimientos permitidos por la ley, los motivos o razones que generen la convicción o certeza del juez o del órgano administrativo encargado de decidir sobre ciertos hechos en disputa (1981, p.36).

Por otro lado, en un sentido más amplio, Francesco Carnelutti sostiene que, al hablar de la prueba, se puede hacer referencia a varios aspectos. Por ejemplo, los medios utilizados para determinar un hecho; el procedimiento probatorio en sí mismo; la actividad de presentar o aportar elementos probatorios; y finalmente, el resultado del juicio de valor obtenido tras analizar dichos medios (Carnelutti, 1974, pp 35-36).

En una línea similar, Toyama e Higa, sostienen que el concepto de prueba no se limita únicamente a una definición teórica o doctrinal, sino que también se vincula con el derecho al debido proceso, el cual es un derecho fundamental de cualquier persona involucrada en un procedimiento judicial o administrativo. Este derecho se manifiesta a través de la posibilidad que tiene la persona de presentar las pruebas necesarias para respaldar su posición (2011, p.221).

Sin perjuicio de lo anterior, la función de la prueba en el derecho se entiende como una garantía fundamental, al formar parte de los derechos y principios esenciales vinculados al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva. Estos se encuentran reconocidos tanto en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución

como en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG dentro del marco de los principios generales del Derecho Administrativo.

Bajo este paradigma la prueba ayuda a centrar y garantizar que el proceso, administrativo o judicial, sea llevado sin vulnerar los derechos inherentes al acusado o investigado. Por su función garantista, se han desarrollado numerosos conceptos, como los mencionados anteriormente, que reflejan su importancia tanto para generar convicción en el juzgador como para consolidarse como un elemento fundamental de la tutela jurisdiccional efectiva.

Por otro lado, en un análisis más especializado, la prueba en el Derecho Administrativo adquiere un carácter particular, ya que su función difiere notablemente de la que desempeña en el Derecho Penal o Civil. Esta diferencia radica en que, mientras en el Derecho Administrativo el objetivo principal es proteger los intereses generales o colectivos, en el Derecho Penal y Civil se prioriza la salvaguarda de intereses individuales o particulares.

El procedimiento sancionador es un escenario donde esta idea se evidencia con mayor claridad, ya que las dinámicas entre las partes difieren significativamente de las propias de un proceso jurisdiccional. En los procesos administrativos, no se está frente a un tercero imparcial en sentido estricto, como ocurre en los procesos civil o penal, sino ante la propia administración, que asume un doble rol: inicia el procedimiento y actúa como autoridad resolutoria (Danos, 2003, p.281).

De esta manera, aunque se trate de separar a la autoridad de instrucción con la autoridad sancionadora, el sujeto encargado de investigar y sancionar la conducta infractora, será la Administración. En este sentido, no se puede afirmar que las personas encargadas de investigar y resolver el conflicto no participen en los hechos que dieron lugar a la controversia.

Dicho ello, un ejemplo que evidencia la ausencia de un tercero imparcial en sentido estricto en los procedimientos administrativos es el rol del órgano instructor, que puede llevar a cabo actuaciones previas² de investigación,

² Conforme al artículo 255 del TUO de la LPAG, se señala lo siguiente:

255.4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

averiguación e inspección para determinar preliminarmente si existen circunstancias que justifiquen la apertura de un procedimiento administrativo sancionador. Dichas actuaciones demuestran que la propia administración no solo actúa como parte inicial del proceso, sino que también concentra facultades de decisión al fungir posteriormente como autoridad resolutora. Este doble rol contrasta con lo que sucede en los procesos civil o penal, donde un juez imparcial evalúa el caso sin haber participado en la etapa investigativa.

Otra situación en la que se puede apreciar lo previamente señalado es el ofrecimiento de pruebas de oficio en los procedimientos administrativos, ya que ello refleja el rol activo de la administración para determinar los hechos relevantes del proceso. En ese sentido, en base al principio de verdad material, se puede sostener que la Administración está en la obligación de investigar y determinar la realidad de los hechos relevantes para la resolución de un caso, independientemente de cómo hayan sido presentados por las partes.

Esta facultad investigadora refuerza la idea de que, en los procedimientos administrativos, no se cuenta con un tercero imparcial que evalúe el caso de manera objetiva, como ocurre en los procesos civil o penal. En cambio, es la propia administración la que, asumiendo un doble rol, no solo inicia el procedimiento a través de actuaciones como la investigación de oficio, sino que también actúa como autoridad resolutora, concentrando ambas funciones en un mismo órgano.

Del mismo modo, los intereses que se protegen en el Derecho Administrativo, difieren del Derecho Penal o Civil. En el PAS, por ejemplo, el objetivo principal no es reparar el daño ocasionado a un individuo o administrado, sino proteger el interés general y garantizar el correcto funcionamiento del orden administrativo, a través de la imposición de una sanción. Este procedimiento busca sancionar conductas que afecten el interés público, el orden jurídico, o el cumplimiento de las normas administrativas, actuando como un mecanismo de control para asegurar el respeto a la legalidad y la integridad del sistema administrativo.

255.5. (...) Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

Por otra parte, en el Derecho Civil o Penal, la resolución de conflictos se basa en la intervención de un tercero imparcial, generalmente un juez, cuya función es dirimir las controversias entre las partes involucradas y garantizar una decisión justa. Pero, en contraste, en el Derecho Administrativo, al tratar cuestiones entre la administración pública y los ciudadanos, no se recurre inicialmente a un tercero imparcial, ya que la autoridad administrativa asume un doble rol, porque es parte interesada y encargada de emitir la decisión en un procedimiento que, aunque regulado, carece de la imparcialidad distintiva del proceso civil o penal. Esto marca una diferencia fundamental en el modo en que se resuelven los conflictos en cada rama del derecho.

Este enfoque orientado al interés público y al control del cumplimiento normativo confiere al uso de la prueba, en el Derecho Administrativo, particularidades únicas. Por ello, en el siguiente apartado se analizarán los componentes esenciales de la prueba, pero desde la perspectiva del Derecho Administrativo: la verdad material, el derecho fundamental a la prueba, la distribución de la carga probatoria y la determinación del estándar probatorio. El estudio de estos elementos servirá para entender la legitimidad y efectividad del procedimiento sancionador.

a. La verdad material

La verdad material en el Derecho Administrativo es un principio fundamental que orienta la actuación de la administración pública en la búsqueda de la realidad objetiva de los hechos que motivan sus decisiones. A diferencia del enfoque del Derecho Procesal Civil o Penal, donde las pruebas y los hechos presentados por las partes juegan un rol central en el desarrollo del proceso, el Derecho Administrativo prioriza la verificación de la verdad objetiva sobre las formalidades procesales. Este principio busca asegurar que las decisiones administrativas se fundamenten en hechos reales y comprobados, garantizando la protección del interés general y el cumplimiento de la legalidad.

En ese sentido, la administración no se limita a evaluar la información proporcionada por las partes, sino que tiene la obligación de investigar activamente los hechos relevantes para la correcta resolución de los

procedimientos en los que interviene, incluyendo los procedimientos administrativos sancionadores.

Por todo ello, la prueba en el Derecho Administrativo adquiere una peculiar característica, porque la discrecionalidad de la administración por encontrar la verdad es más poderosa que los otros ámbitos del Derecho. Al respecto, la Resolución del Tribunal Fiscal 05871- 11-2011, del 8 de abril de 2011 señala lo siguiente:

“... el procedimiento administrativo, se sustenta, entre otros, en los principios de impulso de oficio según el cual las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias, y el principio de verdad material, de acuerdo con el cual, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados...”

Bajo el criterio del tribunal, se puede sostener que la autoridad administrativa tiene la obligación de verificar de manera exhaustiva y objetiva los hechos que fundamentan sus decisiones. Para cumplir con esto, debe adoptar todas las medidas probatorias necesarias, incluso si las pruebas no han sido solicitadas o presentadas por los administrados. El objetivo es asegurar que las decisiones de la administración se basen en la realidad de los hechos y no simplemente en los argumentos o pruebas aportados por las partes involucradas.

En igual sentido, Percy Bardales Castro sostiene que, a través del principio de verdad material, la autoridad administrativa no debe limitarse a evaluar únicamente la información o las pruebas presentadas por los contribuyentes. Por el contrario, debe adoptar todas las medidas probatorias necesarias para comprobar la realidad de los hechos, incluso si los administrados no lo han solicitado. Esto asegura que las decisiones se basen en una evaluación objetiva y completa de los hechos, garantizando que sean justas y acordes a la verdadera situación fáctica (2013, p.43)

El principio en cuestión está reconocido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG, este principio establece que la autoridad administrativa encargada del procedimiento debe comprobar de manera completa los hechos que fundamentan sus decisiones. Para ello, debe llevar a cabo todas las medidas probatorias necesarias permitidas por la ley, incluso si no han sido solicitadas por los administrados o si estos han acordado prescindir de ellas.

Conforme a lo expuesto acerca del principio de verdad material, se puede afirmar que la prueba en el Derecho Administrativo es especial, debido a que la autoridad que dirige el proceso debe basar sus actuaciones en la verdad objetiva o material de los hechos, sin estar limitada a lo que haya sido probado o presentado por las partes involucradas. En ese sentido es correcto afirmar que, a diferencia del proceso judicial, la Administración, como responsable de dirigir el proceso, no se limita a ser un árbitro entre las partes, sino que asume un rol investigativo para esclarecer los hechos y garantizar que su decisión se sustente en la realidad comprobada (Cassagne, 2022, p.528, citado en Magide 2020, p.329).

En el ámbito civil, por ejemplo, donde predominan los intereses particulares, las partes tienen plena responsabilidad de alegar y probar sus pretensiones. El juez, en este contexto, no puede suplir la actividad probatoria de las partes, ya que su rol es meramente dirimir la controversia sobre la base del material probatorio disponible. Por ello, mientras que en el Derecho Administrativo la verdad material obliga a la Administración a garantizar una comprensión objetiva de los hechos, superando las limitaciones de lo probado por las partes, en el Derecho Civil y Penal el proceso se estructura alrededor de la verdad formal, donde el acceso a la justicia y la resolución del conflicto dependen directamente de la actividad probatoria de las partes involucradas. Esta es una de las diferencias que refleja las finalidades propias de cada rama del derecho.

b. El Derecho Fundamental a la prueba

El derecho a la prueba encuentra su respaldo en la Constitución Política del Perú, específicamente en el artículo 139, que consagra el debido proceso y el derecho

de defensa. Estas garantías no solo son aplicables en el ámbito judicial, sino que también está presente en los procedimientos administrativos, donde el TUO de la LPAG, establece las garantías propias sobre la actividad probatoria. En ese sentido, es una obligación de la Administración basar sus decisiones en pruebas suficientes que reflejen la importancia de este derecho como pilar para evitar decisiones arbitrarias y asegurar la correcta aplicación del principio de legalidad.

En ese sentido, la prueba constituye una garantía esencial del derecho de defensa, ya que permite al administrado participar activamente en el procedimiento, presentando y refutando evidencias, lo que asegura el respeto del principio de igualdad de armas. Además, la correcta valoración de las pruebas por parte de la Administración refuerza la imparcialidad y la justicia material, ya que obliga a fundamentar las decisiones en criterios objetivos y verificables. Esto no solo protege los derechos de los administrados, sino que también fortalece la transparencia y la confianza en las actuaciones del Estado.

Por ello, es correcto afirmar que el derecho fundamental a la prueba en el Derecho Administrativo permite que las decisiones de la Administración estén basadas en hechos verificables, que aseguren la legalidad, la justicia y la legitimidad de sus actuaciones. Además, sirve para garantizar los derechos fundamentales de los administrados, reforzando la imparcialidad y la confianza en los procedimientos administrativos.

Asimismo, cabe mencionar que el derecho a la prueba en el Derecho Administrativo, aunque adaptado a las características y objetivos específicos de esta rama del derecho, encuentra sus fundamentos y principios enraizados en el derecho procesal penal. Esta conexión se debe a que, en ambas ramas, el derecho a la prueba es una manifestación del derecho de defensa, a través del cual se garantiza que las partes puedan participar activamente en el procedimiento y contribuir a la búsqueda de la verdad.

Dicho esto, un supuesto en el cual se pueden observar las peculiaridades del derecho a la prueba en el Derecho Administrativo es la aplicación de la regla de unidad de vista, a través de la cual se establece que los procedimientos administrativos no están sujetos a una estructura rígida de fases procesales o momentos específicos para la presentación de pruebas, la realización de

actuaciones o la resolución de cuestiones (Alarcón, 2007, p.273, citado en Macassi, 2020, p.342). En relación a ello, se puede afirmar que esta regla permite que las actuaciones se realicen de manera continua y flexible, salvo que una disposición legal específica disponga lo contrario.

Esta flexibilidad no se puede apreciar en el derecho procesal penal donde el desarrollo del proceso sigue una estructura claramente definida, con etapas delimitadas como la investigación preparatoria, la etapa intermedia y el juicio oral, cada una con reglas específicas para la actividad probatoria. Por su parte, en el Derecho Administrativo, la ausencia de esta rigidez permite una mayor adaptabilidad para la búsqueda de la verdad material, característica inherente al derecho administrativo. Bajo ese paradigma, la Administración puede admitir pruebas en cualquier momento del procedimiento mientras no se haya emitido una decisión final, siempre que estas contribuyan al esclarecimiento de los hechos, y cuando no exista una disposición legal que establezca lo contrario.

Por ello, aunque el derecho a la prueba en el derecho administrativo encuentre su origen en el derecho penal, su configuración en el ámbito administrativo incorpora características particulares, como la regla de la unidad de vista, que refleja las necesidades y objetivos propios de esta rama del derecho. Estas diferencias no solo destacan la capacidad del derecho administrativo para asimilar principios fundamentales desde otros campos, sino también para observar sus propias características.

c. La carga de la prueba

La carga de la prueba es un concepto fundamental en el derecho que se refiere a la obligación de las partes de presentar y demostrar la veracidad de sus afirmaciones dentro de un proceso. En términos generales, se puede entender como la responsabilidad que tiene una parte en el proceso de aportar los elementos de prueba necesarios para respaldar sus alegaciones. Además, como la obligación de convencer al juez u órgano decisor sobre la veracidad de los hechos que sostiene.

Este elemento de la prueba tiene implicaciones significativas en el Derecho Administrativo, donde actúa de manera distinta en comparación a otras ramas

del derecho. Por ejemplo, bajo el análisis del artículo 173 del TUO de la LPAG³, se puede distinguir que la carga de la prueba tiene dos momentos para ser aplicada. Por un lado, cuando la situación amerita la actuación de la administración de manera activa, por ejemplo, en los procedimientos iniciados de oficio, los procedimientos administrativos sancionadores. En estas situaciones, será la administración quien tendrá la obligación de demostrar los hechos con los cuales se acusa al investigado en cuestión.

Por otro lado, existe una situación en la que la Administración asume un rol más pasivo. Esto ocurre cuando es el administrador quien solicita la intervención de la Administración, como cuando la aprobación de una licencia, un permiso o una habilitación. En estos escenarios, el administrado asume un rol activo, ya que debe demostrar que cuenta con los documentos necesarios para obtener lo solicitado, es decir, la carga de la prueba recae sobre el administrado.

Con base en ello, es correcto afirmar que la carga de la prueba tiene una función dual, dado que involucra a destinatarios diferentes y se aplica en momentos distintos. Por ejemplo, por un lado, cumple una función dirigida a las partes, quienes deben estructurar su estrategia probatoria; pero por otro, está orientada hacia el sujeto encargado de acusar la infracción o imponer la sanción (García, 200, p.55, citado en Rivera, 2011, p.131).

Este dualismo se aprecia con mayor claridad en los procedimientos administrativos sancionadores, debido a las características propias de este proceso. Por un lado, desde la perspectiva de la administración pública como sujeto acusador, la carga de la prueba recae sobre esta en lo que respecta a la acreditación de los hechos imputados al investigado. Esto se traduce en la obligación de aportar elementos suficientes que respalden la existencia de la conducta infractora y su atribución al investigado, respetando así principios fundamentales como el de presunción de licitud o de inocencia.

Cabe señalar que, aunque la carga probatoria inicial recae en la administración, el acusado puede asumir una carga probatoria secundaria o contingente. Por

³ El artículo 173. Carga de la prueba:
173.1. La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.
173.2. Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

ejemplo, esto ocurre si busca demostrar eximentes de responsabilidad, circunstancias atenuantes o, en ciertos casos, cuando impugna la validez de las pruebas aportadas por la administración. En este caso, la carga de la prueba se desplaza hacia el administrado, pero siempre en un marco que garantice el principio de impulso de oficio.

Señalado ello, se reconoce la responsabilidad activa de la administración en el procedimiento sancionador, garantizando que la carga de la prueba no recaiga exclusivamente sobre los administrados y promoviendo decisiones justas y fundamentadas en hechos verificados. De esta forma, la administración no puede limitarse a una posición acusatoria sin fundamentar adecuadamente sus imputaciones, mientras que el administrado cuenta con la posibilidad de controvertir o complementar las pruebas presentadas, contribuyendo a la búsqueda de la verdad material.

En ese sentido, bajo el contexto previamente descrito, se suele afirmar que existe una conexión entre la carga de la prueba y el principio de presunción de licitud, debido a que, en el PAS, se presumirá que la conducta del administrado es lícita hasta que se demuestre lo contrario. En razón de ello, se sostiene que la administración está en la obligación de romper la presunción de licitud para imponer la sanción, en otras palabras, tiene la carga de demostrar que efectivamente el administrado tuvo un comportamiento contrario a derecho y por tal motivo merece ser sancionado (Macassi, 2020, p.351).

En base a lo ya mencionado, se puede sostener que el principio de presunción de licitud también conlleva una regla sobre la carga de la prueba. En este contexto, cuando la administración imputa un hecho constitutivo de una infracción, le corresponde a la autoridad demostrar que este hecho ha ocurrido y establecer la relación causal entre la acción del administrado y la infracción administrativa.

En términos prácticos, el cumplimiento de esta obligación permite que las sanciones administrativas sean producto de un análisis riguroso y basado en evidencia suficiente. Por ello, si la administración no logra acreditar de manera objetiva que el administrado incurrió en un comportamiento contrario a derecho,

no se podrá imponer sanción alguna. Esto significa que la carga de la prueba no fue lo suficientemente fuerte para romper el principio de presunción de licitud.

En síntesis, podemos sostener que la carga de la prueba se dirige tanto a las partes como a la autoridad, variando según el rol y el momento procesal. En los procedimientos sancionadores, aunque la administración tiene la carga inicial de probar la infracción, el investigado puede asumir una carga secundaria, por ejemplo, al presentar eximentes de responsabilidad o controvertir las pruebas aportadas por la administración. Esto es lo que se conoce como el dualismo de la carga de la prueba.

En base a ello, se puede sostener que existe una conexión entre la carga de la prueba y el principio de presunción de licitud. Por ello, la administración tiene la obligación de romper dicha presunción mediante pruebas suficientes y objetivas que justifiquen la imposición de una sanción.

d. Estándar de la prueba

El estándar de la prueba puede ser entendido como el grado de convicción que debe alcanzar un juez o autoridad administrativa para considerar un hecho como probado, y sirve como criterio para valorar la suficiencia de la prueba presentada en un proceso. En el PAS, el estándar probatorio tiene especial relevancia debido a la necesidad de equilibrar principios como la presunción de licitud, verdad material y la presunción de veracidad.

En este contexto, la adecuada determinación de un estándar probatorio busca evitar tanto la impunidad de conductas ilícitas como la sanción injusta de conductas que no han sido demostradas con la suficiente certeza. Por ejemplo, si se aplica un estándar probatorio alto, resultará casi imposible reunir pruebas suficientes para acreditar la infracción, permitiendo que personas que realmente han infringido la normativa queden sin sanción. Por otro lado, si se aplica un estándar probatorio bajo, se sancionará a un acusado sin contar con pruebas suficientes o con un bajo nivel de certeza sobre la comisión de la infracción.

Bajo ese análisis, se puede entender que el estándar probatorio es una herramienta práctica para asegurar un debido proceso y una adecuada tutela de los derechos de los administrados. Al respecto, como sostiene Rivera, establecer

un estándar probatorio significa definir criterios que indiquen cuándo está justificado aceptar como verdadera una hipótesis (2011, p.306)

Dicho ello, a diferencia del proceso penal, no existe propiamente un estándar probatorio establecido en el proceso administrativo. Por otro lado, en el ámbito penal se suele argumentar que es necesario un estándar probatorio alto, debido a que en estos procesos se juega la esencia de los derechos fundamentales vinculados a la libertad y dignidad humana (Rivera, 2011, p.305). Por esta razón, se afirma que, en procesos distintos al penal, como el procedimiento administrativo, el estándar probatorio aplicado no requiere el mismo nivel de rigor que en el ámbito penal, porque las sanciones tienden a ser menos severas.

Sin perjuicio de ello, la necesidad de un estándar probatorio en el ámbito administrativo es fundamental para garantizar la legalidad y justicia de las decisiones sancionadoras, porque tanto el proceso penal como el administrativo coexiste el ejercicio del ius puniendi del Estado, es decir, la facultad de imponer sanciones o penas a quienes cometan conductas prohibidas. Esta potestad punitiva tiene la capacidad de afectar de manera significativa los derechos de las personas, ya sea mediante penas restrictivas de la libertad en el ámbito penal, o sanciones que pueden implicar multas, clausuras, o inhabilitaciones en el contexto administrativo.

Debido a esta potencial afectación, resulta crucial que la imposición de sanciones esté respaldada por un estándar probatorio que asegure la suficiencia y calidad de las pruebas presentadas. Dicho ello, el establecimiento de un estándar probatorio en el proceso administrativo sirve como una garantía del debido proceso, que protege a los administrados contra sanciones arbitrarias o infundadas.

En ese sentido, la Administración debe demostrar, mediante pruebas claras y suficientes, la existencia de la conducta infractora y la responsabilidad del administrado. Aunque el umbral de exigencia puede no ser tan alto como en el Derecho Penal, donde se requiere eliminar toda duda razonable, el estándar aplicable debe ser lo suficientemente riguroso para asegurar una decisión justa, respetando los derechos de los administrados y evitando errores en la aplicación de sanciones.

En este sentido, la ausencia de un estándar probatorio claramente definido en el proceso administrativo no equivale a la inexistencia de obligaciones probatorias para la Administración. Es decir, la autoridad debe actuar bajo criterios de racionalidad y proporcionalidad al valorar las pruebas, buscando siempre aproximarse lo más posible a la verdad material de los hechos para garantizar que las sanciones se impongan de manera justa y legítima.

Dicho ello, es cierto afirmar que establecer un alto estándar probatorio es fundamental para asegurar que las decisiones de la Administración sean justas y respeten el principio de presunción de inocencia. En este sentido, un estándar elevado no solo busca establecer un equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y los derechos de los administrados, sino que también refuerza la legitimidad de las decisiones sancionatorias. Según Morón, este enfoque previene el uso desproporcionado del poder sancionador, asegurando que las consecuencias adversas derivadas de una sanción se justifiquen plenamente con base en elementos probatorios consistentes (2017, pp. 441-443, citado en Macassi, 2020, p. 353)

Sobre el particular, en la Guía Práctica sobre la actividad probatoria del Ministerio de Justicia, se afirma que es necesario establecer un estándar probatorio alto en el Derecho Administrativo, similar al que se aplica en el Derecho Penal. Esta postura se basa en la similitud entre la naturaleza del *ius puniendi* en ambos ámbitos, ya que, tanto en el proceso penal como en el administrativo, el ejercicio del poder punitivo del Estado puede afectar significativamente los derechos de las personas (2016, p.43).

Asimismo, el Ministerio de Justicia sostiene que establecer un estándar probatorio similar en ambos procesos responde a una lógica de protección frente a sanciones indebidas. En el proceso penal, la presunción de inocencia actúa como una barrera que obliga al Estado a demostrar plenamente la culpabilidad del acusado antes de imponer una pena. De igual manera, en el proceso administrativo, la presunción de licitud protege a los administrados frente a imputaciones arbitrarias, al establecer que las actuaciones de los particulares deben considerarse legítimas salvo prueba en contrario (2016, p.43).

2. La relación entre el principio de presunción de licitud y estándar de la prueba en el PAS

El principio de presunción de licitud, una garantía del procedimiento administrativo sancionador, es similar al principio de presunción de inocencia en el proceso penal, el cual cuenta con respaldo constitucional. En ese sentido, el literal e) del numeral 23 del artículo 2 de la Constitución establece que toda persona debe ser considerada inocente mientras no se demuestre lo contrario.

Bajo esta perspectiva, el principio de presunción de licitud actúa como una garantía para el acusado y representa una carga para la Administración en el procedimiento sancionador. Es una garantía porque, a lo largo del proceso, el acusado no puede ser tratado como culpable hasta que se demuestre lo contrario; y es una carga para la Administración, ya que recae sobre ella el deber de aportar los elementos de hecho y de derecho necesarios para justificar la imposición de una sanción.

Aclarado esto, puede sostenerse que el principio de presunción de licitud está estrechamente vinculado a la carga de la prueba que recae sobre la Administración en el marco del procedimiento sancionador, ya que es esta quien debe probar los hechos que sustenten la acusación. En este sentido, el grado de convicción requerido para desvirtuar la presunción de licitud se asocia con el concepto de estándar probatorio, que se configura como el nivel de convicción que debe alcanzar la autoridad para acreditar una conducta ilícita y justificar una sanción.

En relación con el principio de presunción de licitud, Morón sostiene que este acompaña al imputado durante todo el procedimiento, aunque no de manera absoluta, ya que, a lo largo del proceso, dicho principio puede debilitarse o fortalecerse conforme se presentan y valoran los medios de prueba (2014, p. 784). De manera complementaria, y en relación a ello, Juan Gabriel Rojas López, sostiene que, dependiendo de la etapa del proceso sancionador, se puede exigir un estándar de prueba diferente, pues cada fase del proceso persigue un objetivo particular (2022, p.315).

En base a ello, se puede sostener que, dependiendo de la etapa del proceso, la presunción de licitud del acusado podrá variar, y dependiendo del caso en concreto, se podrá fortalecer o debilitar. En ese sentido, se puede sostener también, que la carga de la prueba será distinta dependiendo de la fase del proceso, porque los objetivos específicos de cada una de estas, requiere un nivel de prueba y convicción diferente para imponer la sanción o para confirmar la presunción de licitud. En otras palabras, el principio de presunción de licitud y el estándar de prueba interactúan y se ajustan a lo largo del proceso sancionador, promoviendo una adecuada protección de los derechos del imputado y asegurando que cualquier sanción esté sólidamente fundamentada en la prueba

Por ejemplo, de manera general, durante el procedimiento sancionador, se pueden distinguir tres fases: la fase de apertura de investigación, la fase para la imposición de medidas administrativas, y la fase de decisión sancionatoria. Cada una de estas etapas tiene sus propios objetivos y estándares de prueba, lo cual refleja una evolución en el nivel de exigencia probatoria y en la intervención de la Administración. Dicho ello, se puede sostener que el grado de certeza o probabilidad para iniciar el procedimiento sancionador tendrá una intensidad distinta al que se exige al momento de imponer una sanción o dictar una medida preventiva.

Para ilustrar lo antes señalado, cuando el órgano instructor apertura el inicio del procedimiento sancionador, solo tiene un conocimiento leve de la posible infracción. Este conocimiento preliminar hace que se justifique el inicio del procedimiento, debido a que la autoridad buscará la verdad material para imponer la sanción con seguridad.

Lo mismo ocurre cuando se impone una medida administrativa o preventiva. En estos casos, no se cuenta con un grado de certeza suficiente para sancionar, pero, ante el peligro inminente y la probabilidad de materialización del riesgo, se justifica la imposición de estas medidas, cuyo objetivo es prevenir y evitar la continuación del daño.

Al respecto, se puede observar que durante el proceso existen fases del mismo en las cuales se puede apreciar que el nivel del estándar probatorio y la carga de la prueba serán distintos. Ello ayuda a confirmar el supuesto señalado tanto

por Morón como por Rojas, debido a que, durante el proceso sancionador, dependiendo la etapa del mismo, la presunción de licitud pueda verse fortalecida o debilitada. Del mismo modo, es cierto que no se puede exigir un estándar probatorio similar durante todo el proceso, lo correcto es afirmar que, a lo largo del mismo, se podrá encontrar fases en las que se exija un estándar de pruebas más alto.

Con respecto al último punto, es importante mencionar, lo señalado por Andrés Fuchs Nissim, quien sostiene que aun cuando existan distintas definiciones y conceptos de los niveles del estándar probatorio⁴, nunca existirá un consenso respecto a su significado concreto, pero ello no será impedimento para no reconocer los diferentes grados de prueba exigidos (2020, p.223). Esto ocurre porque al momento de definir los grados o niveles de estándares en el proceso probatorio, se utilizan términos subjetivos o que pueden ser fijados a través de muchos significados dependiendo del caso en concreto.

En ese sentido, y sin perjuicio del debate en torno a los conceptos utilizados para referirse a los estándares probatorios existentes, lo central es enfocarse en el contenido de probabilidad que los estándares buscan alcanzar, porque ello no indicará cuando determinada hipótesis debe ser aceptada como verdadera.

Señalado ello, en torno al PAS, se pueden identificar tres niveles de estándar probatorio que se relacionan con cada fase de la misma. El primer nivel, que es la apertura del procedimiento, debe tener un estándar bajo, porque el objetivo principal es habilitar una investigación para esclarecer los hechos. Por ello, solamente será necesario demostrar que ha ocurrido el supuesto de infracción y la identificación del supuesto autor.

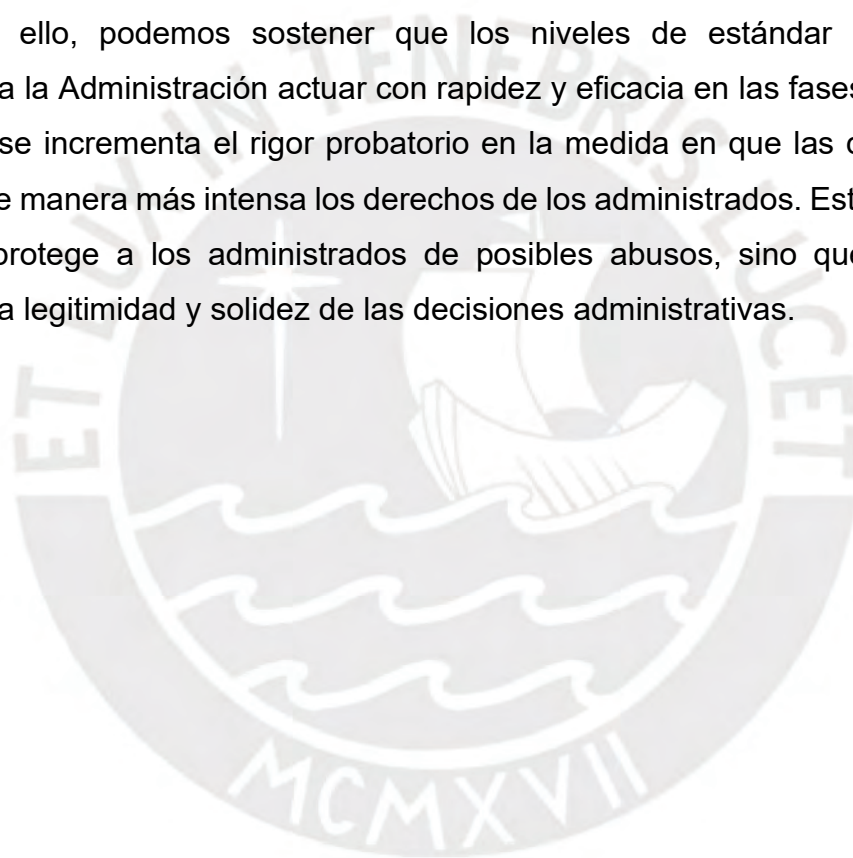
El segundo nivel, que implica un supuesto para la aplicación de una medida administrativa o una medida cautelar, se deberá exigir un nivel intermedio, porque en estos supuestos, pueden restringir derechos o generar consecuencias inmediatas, por lo que requieren una base probatoria más sólida que los simples

⁴ Por ejemplo, en el ámbito del procedimiento sancionador, es común utilizar el término "más probable que no" para referirse al estándar probatorio menos estricto, que implica una probabilidad razonable pero no una certeza absoluta. A continuación, se menciona el estándar de "prueba clara y convincente" o "prueba clara y concluyente" para describir un nivel intermedio de prueba, que exige una mayor probabilidad de certeza respecto a los hechos en cuestión. Finalmente, se utiliza el estándar "más allá de cualquier duda razonable" para referirse al estándar probatorio más alto, que es el más riguroso y requiere una prueba casi absoluta para imponer una sanción o medida, garantizando que no haya ninguna duda razonable sobre la culpabilidad del imputado (Fuchs, 2020, p.22).

indicios. Por ello, será necesario demostrar que existe un peligro inminente o un riesgo serio que justifique la medida adoptada, garantizando que esta sea adecuada y necesaria para prevenir un daño mayor.

En el tercer nivel, que implica la imposición de sanciones, requiere un estándar probatorio más riguroso, porque la sanción implica la afectación permanente de los derechos del administrado, como multas, restricciones o incluso la suspensión de actividades. En este último nivel, sería correcto afirmar que la Administración tiene que demostrar, más allá de toda duda razonable, que la conducta del administrado constituye una infracción.

Señalado ello, podemos sostener que los niveles de estándar probatorio permiten a la Administración actuar con rapidez y eficacia en las fases iniciales, mientras se incrementa el rigor probatorio en la medida en que las decisiones afectan de manera más intensa los derechos de los administrados. Este enfoque no solo protege a los administrados de posibles abusos, sino que también refuerza la legitimidad y solidez de las decisiones administrativas.



Sección II

3. El valor probatorio de las actas de fiscalización

El artículo 244.2 del TUO de la LPAG establece que las actas de fiscalización son documentos que recogen los hechos verificados durante una diligencia, los cuales gozan de presunción de veracidad. Esto significa que lo consignado en estas actas se presume cierto y es válido como prueba en procedimientos administrativos, a menos que se demuestre lo contrario a través de medios probatorios idóneos. Este reconocimiento refuerza la seguridad jurídica en las actuaciones administrativas y la eficiencia de la fiscalización, otorgando valor probatorio directo a los hechos registrados por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, este principio también implica que las partes tienen derecho a cuestionar la información contenida en dichas actas, garantizando su derecho a la defensa y al debido proceso. Por lo tanto, la presunción de veracidad no es absoluta, sino que está sujeta a la posibilidad de ser desvirtuada mediante pruebas que evidencien errores, omisiones o interpretaciones inexactas en los hechos constatados.

Dicho ello, el siguiente apartado tiene por objetivo analizar el valor probatorio de las actas de fiscalización en función de la presunción de veracidad.

a. La presunción de veracidad de las actas de fiscalización

Las actas de inspección son por naturaleza un documento con valor probatorio alto en el proceso administrativo sancionador, debido a que están revestidos de la presunción de veracidad. A través de esta presunción, el contenido del acta se considera verídico y auténtico, hasta que se encuentren elementos de hechos que demuestren lo contrario.

Esta presunción generó una influencia fuerte en los procedimientos sancionadores, debido a que los órganos de instrucción se apoyaban en dicha presunción para justificar el inicio del procedimiento, la imposición de medidas administrativas e incluso para justificar la sanción.

Sin embargo, es necesario mencionar que no todo elemento que contenga o revista la presunción de veracidad es en sí mismo cierto, porque el contenido de certeza no deriva de la ley, sino del contenido mismo. Al respecto, Jessica Fuentes Olmos, sostiene que los motivos por los cuales el ordenamiento dispuso que el acta de fiscalización sea revestida con esta presunción fue para agilizar el proceso y además para garantizar la labor de recolección de información en determinadas actividades (2020, p.532).

A través de ese razonamiento, se puede sostener que la presunción de veracidad es un mecanismo que permite optimizar recursos y tiempo, evitando que determinadas actuaciones administrativas requieran de una verificación exhaustiva previa para ser consideradas válidas. Sin embargo, es necesario recordar, que la certeza no es inherente a la forma del documento, sino que depende como se realizó la actividad y como se materializa ello en el documento.

Por ejemplo, el contenido del acta de fiscalización que se obtenga de supervisar efluentes mineros metalúrgicos de una refinería de cobre, no obtiene el grado de certeza solamente porque la ley lo haya dispuesto de esa manera, sino que se obtiene dicho grado porque el que acudió a la fiscalización fue el profesional preparado, con el equipo correspondiente, con el conocimiento necesario, con el personal adecuado, con la experiencia necesaria, entre otros elementos, y obtuvo la información correspondiente.

En otras palabras, la justificación de otorgar la presunción de veracidad sobre las actas de fiscalización deviene por la forma en que se obtiene dicha información. Al respecto, Fuentes sostiene que se trata de un medio de prueba con un grado especial de certeza, en razón de las particularidades de su obtención (2020, p.529). Por todo ello, se puede afirmar que la certeza del acta se configura por los medios a través de los cuales se consiguió la información, y no por el precepto normativo que configura la presunción de veracidad.

En ese orden de ideas, la certeza de las actas no está intrínsecamente garantizada por la protección legal que brinda la presunción de veracidad, sino que proviene del contenido mismo del documento, específicamente de la forma en que los hechos fueron constatados y registrados. En base a ello, es que la ley otorga esta presunción como una garantía operativa, pero su verdadero peso

probatorio reside en la solidez y transparencia del procedimiento de obtención de los datos.

En ese sentido, se puede afirmar que el documento es la fuente primaria de credibilidad, y la presunción de veracidad funciona como un reconocimiento formal de la confianza en las actuaciones de la autoridad administrativa. Sin embargo, dicha presunción no es suficiente por sí sola para validar los hechos consignados, si se demuestra que el proceso de obtención o registro de la información fue defectuoso, inexacto o parcial. Esta aclaración es importante para entender el valor probatorio que la ley les otorga a las actas de inspección y poder diferenciar el sistema de libre valoración de la prueba.

Dicho ello, es importante mencionar que el acta de fiscalización no es un documento protegido bajo el modelo de prueba tasada, en el cual no se admite prueba en contrario. En este modelo, el valor probatorio de ciertos documentos está predeterminado por el legislador, de manera que estos tienen una fuerza legal inmutable y no admiten contradicciones (Macassi Zavala, & Salazar Ortiz, 2020, p.346) Es decir, una vez emitidos, dichos elementos probatorios se consideran concluyentes y no requieren un análisis subjetivo o comparativo en relación con otros medios de prueba.

Por el contrario, el acta de fiscalización se evalúa bajo el sistema de libre valoración de la prueba, lo que implica que corresponde al juzgador analizar todos los medios probatorios presentados de manera integral (Tirado, 2021, p.51). En este proceso, el juzgador debe basarse en las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica para otorgar a cada elemento probatorio el peso que realmente merece, sin otorgar privilegio o preeminencia injustificada a un medio sobre otro.

Dicho ello, se puede afirmar que el acta de fiscalización es un documento que goza de la protección de la presunción de veracidad, siempre y cuando haya sido elaborada conforme a los principios y procedimientos estipulados en la ley⁵,

⁵ Para mayor detalle, se puede recurrir a los artículos 241, 242 y 243 del TUO de la LPAG, en los que se regulan las garantías, obligaciones y derechos de la actividad fiscalización bajo el siguiente detalle:

Artículo 241: Deberes de las entidades que realizan actividad de fiscalización
Artículo 242: Derechos de los administrados fiscalizados
Artículo 243: Deberes de los administrados fiscalizados

garantizando así su validez y fuerza probatoria. En este sentido, si la actividad de fiscalización no hubiera sido desarrollada sin respetar esos preceptos, entonces no se podría asegurar la presunción de veracidad del acta de fiscalización.

Del mismo modo, para garantizar la veracidad de la información del acta de fiscalización, se debe garantizar un contenido mínimo sobre esta. Por ejemplo, el artículo 244 del TUO de la LPAG establece que para que el acta pueda ser válida debe incluir un contenido mínimo que garantice su claridad, objetividad y trazabilidad. Estos elementos son esenciales para proteger los derechos de los administrados y asegurar la confiabilidad del documento⁶.

El incumplimiento de estos requisitos afecta directamente el valor probatorio del acta. Si no se respetan los elementos mínimos de forma y fondo, el documento no podrá beneficiarse de la presunción de veracidad. En consecuencia, la información consignada en el acta no será presumida como cierta, y la Administración deberá recurrir a otros medios probatorios para sustentar los hechos registrados. Además, una acta incompleta o imprecisa es más susceptible de ser cuestionada por el administrado, quien podría demostrar que el documento carece de validez por defectos formales o sustanciales.

⁶ Por ejemplo, entre los requisitos mínimos que debe contener el acta de fiscalización destacan: el nombre de la persona natural o la razón social de la persona jurídica fiscalizada, para identificar correctamente al sujeto de la diligencia; el nombre e identificación de los fiscalizadores, para confirmar que las personas que realizaron la fiscalización están debidamente autorizadas; los hechos materia de verificación y/u ocurrencias durante la fiscalización, los cuales deben consignarse con detalle y objetividad, evitando interpretaciones subjetivas. Asimismo, es indispensable indicar el lugar, fecha y hora de la diligencia, lo que permite garantizar la trazabilidad de la fiscalización, y las firmas de los fiscalizadores y del administrado. Aunque la ausencia de la firma del administrado no invalida el acta si se deja constancia de ello, su inclusión otorga mayor credibilidad al contenido registrado.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo fue evaluar y explicar la función de la prueba dentro del Derecho Administrativo. Para ello, la primera sección se centró en explicar cómo deben entenderse determinados componentes, pero desde la mirada del Derecho Administrativo. Esto permitió explicar el carácter distintivo de la prueba y el rol que tiene como garantía fundamental del debido proceso en el Derecho Administrativo.

En razón de ello, se concluyó que, a diferencia del Derecho Penal y Civil, donde predomina la verdad formal y el rol pasivo de los órganos jurisdiccionales, el Derecho Administrativo se centra en la búsqueda de la verdad material, asignando a la Administración una función activa para investigar y verificar los hechos relevantes.

Por ello, elementos como la verdad material, el derecho fundamental a la prueba, la carga probatoria y el estándar de prueba reflejan un sistema diseñado para equilibrar la potestad sancionadora del Estado con la protección de los derechos de los administrados. En este marco, la Administración tiene la responsabilidad de actuar bajo criterios de objetividad y proporcionalidad, garantizando que sus decisiones se fundamenten en pruebas claras y suficientes, y respetando principios como la presunción de licitud.

Por otro lado, dentro de la primera sección también se explicó la relación entre el principio de presunción de licitud y el estándar de la prueba en el PAS. En ese sentido, se concluye que estos principios no permanecen estáticos a lo largo del proceso, sino que varían conforme a las etapas del PAS, adaptándose a los objetivos específicos de cada fase. Así, en las etapas iniciales, como la apertura del procedimiento, el estándar probatorio es menos exigente, ya que se busca habilitar la investigación para esclarecer hechos bajo un conocimiento preliminar. En contraste, en fases como la imposición de medidas cautelares o administrativas, el estándar se eleva a un nivel intermedio, exigiendo bases probatorias más sólidas que los simples indicios, en aras de justificar intervenciones provisionales que resguarden intereses públicos. Finalmente, en la etapa de decisión sancionatoria, el estándar alcanza su mayor rigor,

requiriendo una convicción robusta, cercana a la certeza, para garantizar que cualquier sanción impuesta esté sólidamente fundamentada en pruebas contundentes.

Esta evolución del estándar probatorio y la carga de la prueba refleja una interacción dinámica con el principio de presunción de licitud, que se debilita o fortalece conforme avanza el procedimiento y se valoran los elementos de prueba disponibles. Este enfoque escalonado no solo asegura un equilibrio entre la protección de los derechos del administrado y el deber sancionador de la Administración, sino que también refuerza la legitimidad de las decisiones adoptadas en el marco del PAS.

Finalmente, en la segunda sección, se ha buscado evaluar el valor probatorio de las actas de fiscalización a fin de lograr proponer una correcta valoración de la misma. En ese sentido, se concluye que, si bien las actas de fiscalización gozan de la presunción de veracidad, ello no implica que sean consideradas pruebas tasadas. Esto se debe a que la validez de la información contenida en dichas actas depende de que su recolección y registro se hayan realizado conforme a Derecho, respetando los principios y procedimientos establecidos en la normativa.

En ese sentido, si el acta hubiera sido elaborada sin respetar dichos requisitos, la presunción de veracidad no podría operar, ya que la certeza del documento no proviene del reconocimiento legal de dicha presunción, sino de la solidez, trazabilidad y objetividad del procedimiento empleado para obtener y consignar los hechos. Por otro lado, también se sostiene que el valor probatorio de las actas debe ser evaluado bajo el sistema de libre valoración de la prueba, permitiendo el análisis crítico y comparativo frente a otros medios probatorios, lo que garantiza un equilibrio entre la eficiencia administrativa y la protección de los derechos de los administrados.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, L. (2017) “El procedimiento sancionador común de la Nueva Ley 39/21015 del 1 de octubre”. En Derecho Administrativo Sancionador. Lima: Instituto Pacífico

Baca Merino, R. (2020). Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 267- 276. Recuperado a partir de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22419>

Bardales Castro, P. (2013). ¿Es posible la admisión de medios probatorios y/o argumentos luego del cierre de los requerimientos? Breves notas con motivo de la aplicación del reglamento del procedimiento de fiscalización tributaria. *THEMIS Revista De Derecho*, (64), 37-49.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9535>

Carnelutti, F. (1974). La teoría general de la prueba. México.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3842/4.pdf>

Shimabukuro, R. (2003). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N°27444. En J. Danós, La instrucción del procedimiento administrativo (págs. 273-339). Lima: ARA Editores.

Magide Herrero, M., & González Prada Arriarán, C. (2020). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 323-336. Recuperado a partir de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22423>

Macassi Zavala, J. P., & Salazar Ortiz, E. E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 337-356. Recuperado a partir de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22425>

Ferrer Beltrán, J. (2022). Manual de Razonamiento Probatorio. En J. Ferrer Beltrán, La decisión probatorio (págs. 397-451). Ciudad de Mexico.

Fuchs Nissim, A. (2020). Análisis y propuestas sobre el estándar de prueba aplicable en casos de cárteles, en materia de derechos de la competencia. En F. Jordi, & C. Vásquez, Del Derecho al razonamiento probatorio (págs. 213-220). Barcelona: Marcial Pons

Fuentes Olmos, J. (2020). La potestad de inspección de la Administración y la presunción de veracidad o de certeza. Comentario a la sentencia 6437-19 del Tribunal Constitucional chileno. *Revista De Derecho Administrativo*, (19), 519-543. Recuperado <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24319>

Nieva Fenoll, J. (2010). La valoración de la prueba. En J. Nieva Fenoll, La libre valoración de la prueba (págs. 65-90). Barcelona: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.

Morón, J. (2009). *Comentarios a la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.

Morón, Juan (2014) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 9na edición. Gaceta Jurídica

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Guía práctica de la actividad probatoria en los procedimientos administrativos. En M. d. Humanos, *Valoración y carga de la prueba* (págs. 37-46). Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ochoa Monzó, J. (2006). Notas sobre la prueba en el Procedimiento Administrativo Español y su reflejo en el Derecho Peruano. *Revista De Derecho Administrativo*, (1), 109-120.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16351>

Rojas López, J. G. (2022). Comentarios al nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019 y 2094 del 2021. En Ospina Garazón, A. F., El Estándar de la

Prueba en el proceso Disciplinario a la Luz de la Ley 1952 del 2019 (págs. 309-324). Bogotá: Universidad Externado.

Rivera, R. (2011). *La prueba: un análisis racional y práctico*. Madrid: Marcial Pons.

Toyama Miyagusuku, J., & Higa García, A. (2011). La Prueba en el Derecho Laboral: El Proceso Inspectiva y la Justicia Oral. *Derecho & Sociedad*, (37), 220-231.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13175>

Tirado Barrera, J. A. (2021). El valor probatorio de las actas de inspección. *Advocatus*, (041), 47-62.

<https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5650>

