

La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores

The Evidentiary Activity as Part of the Due Procedure in Administrative Sanctioning Procedures

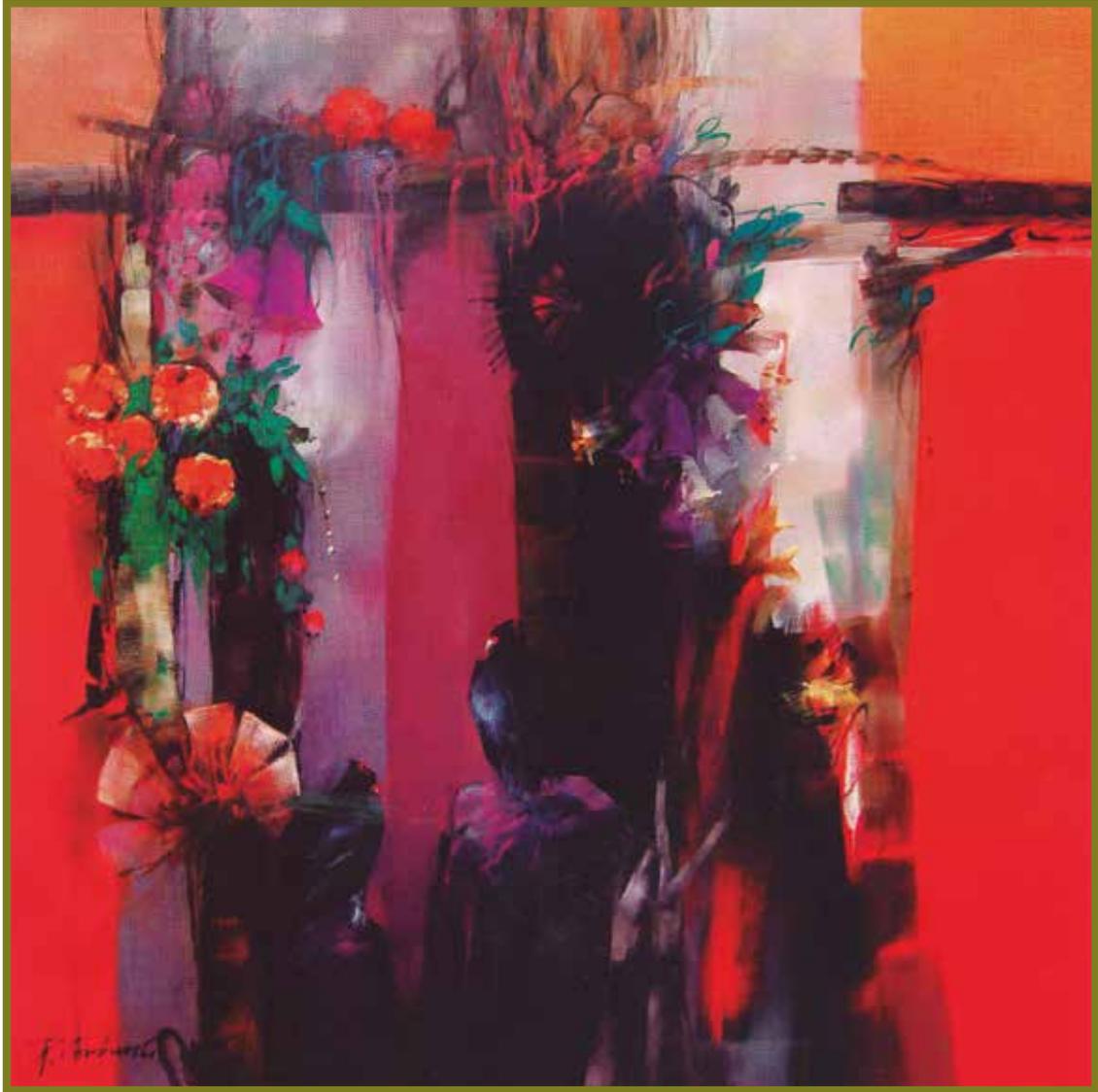
Carlos Alexander Ponce Rivera*

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.1448>

* Vocal del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UAP.
Correo electrónico: carlosponcerivera@gmail.com; c_ponce_r@doc.uap.edu.pe

Lex





Raúl Cárdenas. *Jardín andino*. 150 x 150 cm.

RESUMEN

La prueba, su ofrecimiento y valoración resulta siendo uno de los puntos más sensibles dentro del proceso en general y del procedimiento administrativo en particular. Esto es así porque la razón de ser del procedimiento administrativo es poner en actividad a la administración estatal sobre la base de hechos debidamente probados y es más importante en el procedimiento sancionador en donde las libertades de las personas son restringidas cuando se emite una resolución que impone una sanción. Por esa razón resulta de suma importancia comprender la naturaleza de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador sobre la base del entendimiento de que el debido procedimiento es una expresión del derecho fundamental al debido proceso reconocido en la Constitución Política del Estado que se aplica en vía administrativa considerando las peculiaridades de este ordenamiento, las mismas que obligan a observarlas mediante un ejercicio antes que de calco, de adecuación a la finalidad que persigue el procedimiento. El presente trabajo aborda aspectos vinculados al contenido del derecho al debido procedimiento y de la prueba en sede administrativa con la finalidad de establecer algunos parámetros para su proposición, admisión y valoración.

Palabras clave: *prueba, ofrecimiento, valoración, debido procedimiento.*

ABSTRACT

The evidence, its offering and assessment are some of the most sensitive points in the process in general and, in particular, in the administrative procedure. This is so because the reason of the administrative procedure is to initiate the activity of the government administration based on duly proved facts and is even more important in the sanctionatory procedure where liberties of people are restricted when a resolution imposing a sanction is executed. For this reason, it is of vital importance to understand the nature of the evidence in the administrative sanctionatory procedure based on the fact that the due procedure is an expression of the fundamental right to a due process which is recognized in the Political Constitution of the State applied in the administrative stage considering its particularities, forcing to comply them through an exercise of adaptation rather than just copying, with the purpose the procedure seeks. The present paper deals with aspects related to the content of the due process right and the evidence in the administrative stage in order to establish some parameters for its offering, admission and assessment.

Key words: *evidence, offer, assessment, due process.*

I. ACERCAMIENTO A LAS DEFINICIONES DE PRUEBA, MEDIOS PROBATORIOS Y MEDIOS DE PRUEBA

De manera general, en el mundo del derecho, el término “prueba” es usado para aludir 1) a la demostración de un hecho, 2) al medio a través del cual este se demuestra y 3) a la forma como es que se hace valer ante el tribunal.¹ De manera estricta y en atención a su utilidad se debe considerar a la prueba como la demostración de lo que se afirma dentro de un proceso debiendo diferenciarse del “medio probatorio”, que es el vehículo a través del cual se va a probar lo alegado. Esta diferenciación sirve para establecer la validez de la actividad procesal de los administrados y de la administración como también para determinar los puntos controvertidos en una actividad que por su naturaleza es dialéctica y que se sustenta en la demostración de afirmaciones realizadas por los sujetos del procedimiento y, en el caso del Procedimiento Administrativo Sancionador, para determinar la existencia o no de infracciones al ordenamiento jurídico administrativo.

En el caso peruano, la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante LPAG) asume esta posición en su artículo 162.2 cuando prescribe que “corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas o aducir alegaciones”.

Los medios de prueba son “el conjunto de actos realizados para trasladar hacia el expediente los distintos elementos de convicción producidos por los medios probatorios sobre los hechos investigados”.² De esta forma, se diferencia el hecho de probanza, el medio a través del cual el hecho se prueba y el mecanismo procesal mediante el que es incorporado en el expediente administrativo. Como lo señala Mendoza,

¹ Juan Orrego, “Teoría de la prueba”, 1, acceso el 03 de agosto de 2017, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f79058004678c1b1a1e793776efd47/Teor%C3%ADa+de+la+prueba.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f79058004678c1b1a1e793776efd47>.

² Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*, décima edición (Lima: *Gaceta Jurídica*, 2011), 527.

Los medios son el conjunto de operaciones a través de las cuales se obtienen las razones o motivos que permiten producir el resultado. Se relacionan con la actividad del órgano judicial o de las partes dentro del proceso para aportar a este fuentes de prueba. Esta actividad se la realiza de la manera indicada en el ordenamiento jurídico. Los medios no se conciben fuera del proceso, las fuentes son extraprocesales.

Las fuentes de prueba en cambio son las personas o cosas a través de las cuales los medios de prueba proporcionan las indicadas razones o motivos. Es decir, las personas o cosas de las cuales se deduce el hecho que se ha de probar, independiente de la existencia del procedimiento. Las fuentes son extraprocesales y su incorporación al proceso se produce a través de los medios de prueba.³

Así, se tendría por ejemplo que, mientras el medio probatorio es un informe o una inspección, el medio de prueba sería la solicitud realizada para su emisión o realización según corresponda. Esta conclusión se obtiene del análisis de la redacción del artículo 166 de la LPAG que establece que

los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo general procede: 1) Recabar antecedentes y documentos, 2) Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo, 3) Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos declaraciones por escrito, 4) Consultar documentos y actas, 5) Practicar inspecciones oculares.

La diferenciación de los conceptos antes señalados y su utilidad se pueden observar en el siguiente ejemplo: La legislación peruana considera como infracción administrativa la tala de árboles sin autorización; la administración, para demostrar su comisión debe probar que el presunto infractor efectivamente ha talado uno o más arboles sin tener el título habilitante exigido por norma para realizar tal acción; para ello el instructor del procedimiento sancionador usa como medio de prueba la realización de una inspección al área de donde debió proceder la madera movilizada y el resultado de dicha inspección va a obrar en un acta que es el medio probatorio que va a acreditar la procedencia ilegal de la madera. A esta tesis contribuye la confirmación de la existencia de verbos rectores en la redacción del artículo 166 de la LPAG de manera diferenciada a la enumeración de los medios probatorios propiamente dichos, que son los señalados en el artículo 162.2; aunque en apariencia se habla de lo mismo, la diferenciación que el legislador realiza parece pretender ir, por un lado, sobre todo aquello que puede ser objeto de actividad procesal, y por otro, sobre los mecanismos para materializar dicha actividad. La distinción realizada de alguna manera parece abrazar la teoría de Carnelutti que pretende diferenciar el hecho a probar (fuente de prueba) del acto del juez (medio de prueba).

³ Elker Mendoza y otros, "Apreciación de la prueba en materia tributaria", *Revista jurídica*, acceso el 15 de agosto de 2017, http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/12/231_a_274_apreciacion.pdf

En la literatura aparece la diferenciación de los conceptos de “prueba” y de “medio de prueba” cuando se identifica al segundo concepto como la actividad procesal realizada dentro del proceso por parte del juez para obtener certeza sobre los puntos controvertidos. Así, Meneses por ejemplo señala que

La prueba judicial aparece, además, como una entidad que requiere de elementos que le sirvan de soporte, con base en los cuales el tribunal pueda dar por acreditadas las afirmaciones de hecho de la causa. Bajo esta perspectiva, la doctrina jurídica alude a la “prueba como medio”, refiriéndose con ello a los antecedentes que puede utilizar el juez para determinar la materia factual del juicio. (...), en las legislaciones procesales de *civil law* esta faceta es con frecuencia designada con la expresión “medios de prueba” (...) la prueba judicial se produce a partir de una serie de actuaciones ejecutadas en el proceso (prueba como actividad); se apoya en los elementos que se aportan a la causa (prueba como medio); y se dirige a la obtención de una conclusión sobre los hechos por parte del juzgador (prueba como resultado)...⁴

En la misma línea, Davis Echandía define a los actos procesales probatorios “como aquellos que se ejecutan para la petición, presentación, admisión o decreto y práctica de los medios probatorios que se utilizan en el proceso, con el fin de llevarle al juez el convencimiento sobre los hechos que debe tener en cuenta para sus decisiones”.⁵

Entonces se tiene que existen por un lado los hechos de probanza, que están fuera del procedimiento, fuera de la tramitación y del expediente y que por ser empíricos no pueden ser impugnados porque pertenecen a la realidad material y por otro lado los medios probatorios que son los instrumentos a través de los cuales esos hechos son incorporados en el expediente, mientras que el medio de prueba es “esencialmente actividad, actuación procesal por la que una fuente se introduce en el proceso”. Como señala Meneses, una cosa es el documento como dato empírico y otra la manera como este es introducido en el proceso.⁶

Sin embargo, es necesario citar que para otro sector de la doctrina los conceptos de medio probatorio y de medio de prueba terminan siendo lo mismo. Así, Figueroa, citando Bustamante Alarcón señala que “por medios probatorios o medios de prueba comprendemos todos aquellos elementos o instrumentos utilizados por los sujetos procesales (las partes, el juzgador y los terceros legitimados) para incorporar al proceso o procedimiento fuentes de prueba”.⁷

⁴ Claudio Meneses, “Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil”, *Ius Et Praxis* 14, 2 (2008), acceso el 03 de agosto de 2017, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122008000200003.

⁵ Devis Echandía, *Teoría general del proceso*, segunda edición (Buenos Aires. ED. Universidad. 1997), 415.

⁶ Claudio Meneses, “Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil”...

⁷ Edwin Figueroa, *La prueba en el proceso según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Lima: *Gaceta Jurídica*, 2016): 14.

En esa línea de razonamiento es importante citar la diferenciación conceptual realizada por el mismo autor cuando señala que

Los documentos, la declaración de parte o de testigos y el dictamen de peritos, entre otros, son medios de prueba, los hechos descritos o contenidos en esos medios probatorios o que han ingresado al proceso o procedimiento a través de ellos con el propósito de acreditar o verificar la existencia o inexistencia del hecho materia de prueba, son fuentes de prueba; y las razones o motivos por los cuales el juzgador adquiere convicción sobre la existencia o inexistencia del hecho a probar, constituye la prueba.⁸

II. EL DERECHO A PROBAR COMO PARTE DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Uno de los grandes aportes de la Revolución Francesa fue el reconocimiento de la existencia de cualidades que tiene la persona humana y que preceden al Estado. Los derechos humanos precisamente son atributos jurídicos que tienen origen en la naturaleza humana y que por tanto son inherentes a la persona. Uno de esos atributos es el derecho a gozar de garantías suficientes que aseguren la correcta aplicación de la ley por el juez, las cuales pueden ser resumidas en el concepto del “debido proceso” que se encuentra reconocido en el caso peruano en el artículo 139º de la Constitución Política del Estado de 1993.

El debido proceso más que una definición etérea y sin contenido deviene en la aplicación, por parte de los operadores jurisdiccionales, de todas aquellas normas que reconocen derechos a los justiciables y que garantizan no solo justicia imparcial sino además objetiva y oportuna. Por esa razón Guzmán lo define como “el conjunto de garantías indispensables para que un proceso en el cual se va a tomar una decisión pueda ser considerado justo.”⁹

Este concepto, que en un inicio fue diseñado y aplicado solo en la función jurisdiccional ha ido extendiéndose a todas las actividades en donde el Estado hace uso de su *Ius Puniendi* para aplicar la ley imponiendo sanciones de diversa naturaleza.

Así, el derecho al debido proceso en sede administrativa tiene su expresión en el denominado “debido procedimiento” que, como es criterio pacífico en la doctrina, incorpora en el procedimiento administrativo las garantías establecidas para el justiciable en el proceso judicial,¹⁰ lo cual impide un traspaso a modo de calco sino que más bien resulta siendo una adecuación. Como lo señala Huapaya,

⁸ Edwin Figueroa, *La prueba en el proceso según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional...*, 15.

⁹ Christian Guzmán, *Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo* (Lima, Caballero Bustamante, 2011), 805.

¹⁰ Tribunal Constitucional, STC Expediente N° 010-2001-AI/TC, acceso el 07 de agosto de 2017, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html>.

la regulación del “debido proceso adjetivo” en sede administrativa es una aplicación del derecho constitucional a la defensa en juicio, (...) el “debido proceso adjetivo” en el procedimiento administrativo es una derivación o modulación del derecho al debido proceso, en su faceta formal, es decir, la aplicación de las garantías y defensas procesales para el ámbito de los procedimientos administrativos.¹¹

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional, al referirse al debido procedimiento administrativo sancionador ha señalado que

las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores.¹²

La razón para esta consideración radica en el hecho de que el procedimiento administrativo es una de las maneras mediante las cuales el Estado materializa el cumplimiento de sus funciones por cuanto es a través del trámite administrativo (como lo señala el mismo Huapaya citando a Schmit-Assmann) que se toman las decisiones administrativas.¹³ Esta afirmación cobra mucha más fuerza en el procedimiento administrativo sancionador en donde la Administración establece la comisión de infracciones e impone sanciones que implican una detracción en el ejercicio de los derechos del administrado. Debe observarse, sin embargo, que el reconocimiento de las garantías del debido proceso en el ámbito administrativo no tiene fuente expresa en la Constitución, sino que es producto de la actividad del Tribunal Constitucional y de la Academia que, a través de su labor ha podido universalizar su reconocimiento y arraigo en la actividad administrativa.

III. CONTENIDO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Los principios —garantías que regulan el procedimiento administrativo sancionador y que forman parte del debido procedimiento de manera enunciativa— están establecidos en el numeral 1.2 del Texto Único de la Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante el TUO), que prescribe que

¹¹ Ramón Huapaya, “¿Cuáles son los alcances del derecho al ‘debido procedimiento administrativo’ en la Ley del Procedimiento Administrativo General?”, *Actualidad Jurídica* (agosto 2005): 8, acceso el 07 de agosto de 2017, https://www.academia.edu/327704/_Cu%C3%A1les_son_los_alcances_del_derecho_al_debido_procedimiento_administrativo_en_la_Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General.

¹² Tribunal Constitucional, STC Expediente Expediente N° 02098-2010-PA/TC, acceso el 07 de agosto de 2017, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.html>.

¹³ Ramón Huapaya, “¿Cuáles son los alcances del derecho al ‘debido procedimiento administrativo’ en la Ley del Procedimiento Administrativo General?”, *Actualidad Jurídica* (agosto 2005): 4, acceso el 07 de agosto de 2017, https://www.academia.edu/327704/_Cu%C3%A1les_son_los_alcances_del_derecho_al_debido_procedimiento_administrativo_en_la_Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General.

Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitas al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo.

La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Morón señala que el debido procedimiento (entendido como derecho, o sea como garantía) tiene tres niveles de aplicación: como derecho al procedimiento administrativo que implica la prerrogativa de todo ciudadano de acceder a un procedimiento previo a la producción de una decisión administrativa que le concierna; como derecho a la no desviación de los fines del procedimiento administrativo que implica la obligación que tiene la autoridad de que cuando aplique un procedimiento administrativo lo haga con el objetivo de producir los resultados esperados y no otros y; como derecho a las garantías del debido procedimiento que comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados que a grandes rasgos, como se ha señalado anteriormente, implican la aplicación en sede administrativa de los derechos concebidos originariamente en la sede de los procesos jurisdiccionales.¹⁴

Con relación al procedimiento administrativo sancionador, la LPAG en su artículo 230.2 prescribe que, de manera adicional a lo establecido para los procedimientos administrativos, en el procedimiento administrativo sancionador se respetan “las garantías del debido proceso”. A decir de Morón

La incorporación del principio del debido proceso en el ámbito sancionador tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan sanciones *inaudita pars* (sanción de plano) sin generarlo a través de un procedimiento previo donde participe el administrado concernido, y, sin que este sea el específicamente diseñado para su producción válida, esto es, el procedimiento sancionador... Ahora bien, la aplicación del principio se proyecta al necesario y escrupuloso cumplimiento de las garantías que al interior del procedimiento sancionador se han diseñado específicamente para proteger al administrado de cualquier arbitrariedad.¹⁵

¹⁴ Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General...*, 61.

¹⁵ Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General...*, 754.

De manera enunciativa se puede señalar que el debido procedimiento en sede administrativa comprende las siguientes garantías:

- Derecho a exponer argumentos;
- Derecho a ofrecer y producir prueba;
- Derecho a obtener una decisión motivada y fundada en Derecho;
- Derecho a acceder al expediente;
- Derecho a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda;
- Derecho a impugnar los actos administrativos;
- Derecho a no ser discriminado en el procedimiento;
- Derecho de acceso a la autoridad;
- Derecho a participar en el procedimiento;
- Derecho a la autoridad competente predeterminada por ley;
- Derecho al desdoblamiento de instancias de instrucción y sanción;
- Derecho a ser notificado previamente de decisiones concernientes;
- Derecho a no declarar en su contra;
- Derecho a obtener medidas cautelares de protección temporal;
- Derecho a la presunción de inocencia;
- Derecho a acceso a la justicia;
- Derecho a que las actuaciones gravosas tengan el contenido menos gravoso posible;
- Prohibición de la *reformatio in peius*;
- Derecho a un procedimiento no gravable;
- Derecho a emplear recursos previstos en la ley;
- Derecho a presentar alegaciones en cualquier parte del proceso.¹⁶

Por otro lado, es importante señalar que, dada la naturaleza punitiva del procedimiento administrativo sancionador, existe la tendencia de los operadores a interpretar el contenido de las normas y principios que lo regulan siguiendo los postulados aplicables al proceso penal. Esto es así debido al poco manejo que existe del derecho administrativo en general y a

¹⁶ Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General...*,754

la mayor difusión de la doctrina penal. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la aplicación de los principios que regulan el proceso penal, en sede administrativa debe darse considerando la especial naturaleza del procedimiento administrativo y su finalidad, las cuales difieren del proceso penal.

IV. EL DERECHO A LA PRUEBA COMO PARTE DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Dentro de las garantías que forman parte del debido procedimiento se encuentra el derecho a ofrecer y producir prueba. Esta garantía es reconocida explícitamente en el numeral 1.2 del TUO de la LPAG y, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, tiene arraigo constitucional por ser parte esencial del derecho a la tutela procesal efectiva. Así, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que el derecho a probar es uno de los componentes elementales del derecho a la tutela procesal efectiva, pues, como ya lo ha señalado este Tribunal en la sentencia del Expediente N° 010-2002-AI/TC, constituye un elemento implícito de tal derecho.

(...) En este esquema, una de las garantías que asiste a las partes del proceso es la de presentar los medios probatorios necesarios que posibiliten crear la convicción en el juzgador de que sus argumentos son los correctos. De esta manera, si no se autoriza la presentación oportuna de pruebas a los justiciables, ¿se podrá considerar amparada la tutela procesal efectiva? Todo hace indicar que ello sería imposible. Solo con los medios probatorios necesarios, el juzgador podrá sentenciar adecuadamente. Por ello, la ligazón entre prueba y tutela procesal efectiva es ineluctable: la primera constituye un derecho-regla de la segunda; una verdadera garantía de su ejercicio.

Sin embargo, el reconocimiento del derecho a la prueba en la normatividad es restringido, y se le relaciona casi exclusivamente con la presunción de inocencia. Por eso, normalmente aparece bajo la fórmula siguiente: “la persona se considera inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”.

Este es el enunciado utilizado en el artículo 2°, inciso 24, acápite e), de la Constitución, que reproduce lo estipulado por el artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y, en cierta forma, lo prescrito en los artículos 11°, inciso 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14°, inciso 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8°, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Aun así, es menester considerar que el derecho a la prueba apareja la posibilidad de postular, dentro de los límites y alcances que la ley reconoce, los medios probatorios para justificar los argumentos que el justiciable esgrime a su favor.

Existe un derecho constitucional a probar, aunque no autónomo, que se encuentra orientado por los fines propios de la observancia o tutela del derecho al debido proceso. Constituye

un derecho básico de los justiciables de producir la prueba relacionada con los hechos que configuran su pretensión o su defensa. Según este derecho, las partes o un tercero legitimado en un proceso o procedimiento tienen el derecho a producir la prueba necesaria con la finalidad de acreditar los hechos que configuran su pretensión o defensa. Así, por ejemplo, el artículo 188° del Código Procesal Civil establece que los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones. Se trata de un derecho complejo que está compuesto por el derecho a ofrecer los medios probatorios que se consideren necesarios, a que estos sean admitidos, adecuadamente actuados, que se asegure la producción o conservación de la prueba a partir de la actuación anticipada de los medios probatorios y que estos sean valorados de manera adecuada y con la motivación debida, con el fin de darle el mérito probatorio que tenga en la sentencia. La valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado.¹⁷

Morón, al momento de enumerar las garantías que dan contenido al debido procedimiento en sede administrativa, con relación al derecho a ofrecer y producir prueba señala que el administrado tiene derecho a:

- Presentar medios de prueba; que implica la prerrogativa que tiene el administrado de presentar todos los medios probatorios que considere pertinentes para poder demostrar la legalidad de sus actos. A diferencia de lo que ocurre en el proceso civil, en el procedimiento administrativo sancionador al no existir etapas preclusivas, el administrado tiene la posibilidad de presentar medios probatorios y alegatos hasta antes de emitirse la resolución final que pone fin al procedimiento inclusive en su fase recursiva implicando por tanto la posibilidad de ofrecerlos al momento de presentar un recurso impugnatorio (reconsideración o apelación en donde proceda). La posibilidad de presentar medios probatorios en cualquier etapa del procedimiento tiene relación con el principio de verdad material que obliga a la administración a agotar todos los mecanismos necesarios a fin de encontrar la verdad de los hechos materia de evaluación siendo esta una diferencia sustancial entre el procedimiento administrativo y el proceso civil en donde se aplica el principio de preclusión. Así por ejemplo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual en la Resolución N° 3547-2012/ SPC-INDECOPI señaló que a pesar de lo estipulado en sus propias directivas resultaba siendo indispensable garantizar la posibilidad de que el administrado pueda presentar medios probatorios inclusive al momento de interponer medios impugnatorios cuando indicó que reconoce la existencia del principio de preclusión probatoria en los procedimientos sumarísimos en materia de Protección al Consumidor, pero que no obstante,

¹⁷ Tribunal Constitucional, STS Exp. 6712-2005-HC/TC, acceso 15 de agosto de 2017, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06712-2005-HC.html>.

atendiendo a que las actuaciones administrativas deben estar dirigidas a la identificación y esclarecimiento de los hechos reales producidos y a constatar la realidad, independientemente de cómo hayan sido alegadas, y, en su caso, probadas por los administrados, era necesario buscar un equilibrio entre el respeto del principio de verdad material y el principio de preclusión probatoria, el cual resulte acorde a la naturaleza célere de los procedimientos sumarísimos, conforme a lo señalado precedentemente.

(...) Bajo tal premisa, este Colegiado considera que la autoridad administrativa no solo debe permitir que el administrado pueda ofrecer medios probatorios documentales con la presentación de la denuncia y los descargos, según corresponda, sino también en el recurso de apelación o en su absolución, sin exigir que sea necesario que los nuevos medios probatorios aportados por las partes, se refieran a hechos nuevos.¹⁸

Este criterio también se expresa en el artículo 172.3 del TUO que señala que las pruebas sobrevinientes a la actuación probatoria pueden presentarse siempre que no se haya emitido resolución definitiva. Es importante destacar el hecho de que la posibilidad de ofrecer medios probatorios se cierra cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento. En ese sentido resulta adecuado el criterio del Tribunal Fiscal cuando señala que no es procedente el ofrecimiento de medios probatorios cuando la resolución que pone fin al procedimiento se ha emitido

Que habida cuenta que esta instancia ya emitió pronunciamiento en la Resolución N° 07548-1-2004 sobre la prueba extemporáneamente ofrecida, habiendo expresado los fundamentos de hechos y derecho que sirven de base y decidido sobre las cuestiones planteadas por el recurrente y las que suscitaban la reclamación, y siendo que en atención a ello se estableció que la Administración se encontraba facultada a utilizar los procedimientos de determinación sobre base presunta reconocidos por ley, disponiéndose, la corrección del procedimiento aplicado por la Administración, se concluye que el pronunciamiento emitido versó sobre el fondo de la controversia poniéndose fin a la instancia en ese aspecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 129 del Código Tributario y el numeral 156° del artículo 186 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en consecuencia la pretensión del recurrente en el sentido que este tribunal efectúe un nuevo análisis de una materia ya decidida no resulta procedente en la presente etapa de cumplimiento, que se contrae a verificar si la administración ha observado lo ordenado por este Tribunal.¹⁹

¹⁸ Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 3547-2012/SPC-INDECOPI,

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/165724/Re3547.pdf/cef6bd0d-cf20-4f79-8033-2d6e171c04bd>.

¹⁹ Tribunal Fiscal, Resolución N° 04514-1-2006, acceso el 25 de agosto de 2017,

https://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/jurisprude/acuer_sala/2006/resolucion/2006_1_04514.pdf.

- A exigir que la administración produzca y actúe los medios ofrecidos; esto tiene relación con la obligación de la administración de impulsar de oficio el procedimiento administrativo, pero también con el deber que tiene de utilizar todos los medios que estén a su alcance para establecer la verdad material y tomar una decisión acorde a los hechos que se evalúan. Nótese que la proactividad de parte de la administración en la instrucción del procedimiento no es una facultad sino una obligación. El administrado, en aplicación del principio de presunción de la legalidad de sus actos no tiene la obligación legal de probarla sino que la administración es la que debe destruir dicha presunción produciendo medios probatorios que contribuyan a demostrar las imputaciones realizadas.

A diferencia de la función del fiscal en sede penal, en donde su condición de titular de la acción penal lo obliga a perseguir al delito y al delincuente, en sede administrativa el instructor no actúa para demostrar la responsabilidad o inocencia del administrado, sino que su labor está orientada a determinar la verdad material lo cual lo invita a ser objetivo en la toma de sus decisiones.

Por otro lado, esta prerrogativa incluye la obligación de la autoridad administrativa de actuar los medios probatorios ofrecidos y valorarlos de manera objetiva e integral. Asimismo, incluye la posibilidad que tiene el administrado de solicitar al instructor la realización de diligencias tales como inspecciones oculares, toma de declaraciones, requerimiento de información a otras entidades u otras acciones que deben contribuir a demostrar sus afirmaciones.

El artículo 172.1 del TUO de la LPAG establece la posibilidad de rechazar de manera motivada los medios de prueba ofrecidos por el administrado cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios. La redacción de dicho artículo lleva a considerar que el rechazo al ofrecimiento de un medio de prueba es una atribución del instructor del procedimiento quien debe evaluar la finalidad que el mismo busca sin necesidad de que sea el administrado quien justifique su ofrecimiento; entendemos, siguiendo a Gordillo, que este es un criterio acertado en la medida de que el administrado no tiene la obligación de ser asesorado por letrado más aún cuando el actual ordenamiento mediante el Decreto Legislativo N° 1272 ha retirado la obligación de que el escrito de impugnación sea autorizado por letrado, y porque forma parte del derecho de defensa el atributo de ofrecer cualquier medio de prueba que considere adecuado para sus intereses.

De otro lado, la aceptación o rechazo de los requerimientos realizados por el administrado debe ser evaluada sobre la base de criterios como el de oportunidad, pero principalmente el de pertinencia y obligan al instructor a analizar el requerimiento realizado en función a la posibilidad de que contribuya a establecer la verdad material. De otro lado, la LPAG en su artículo 163.1 establece la posibilidad de impugnar la resolución que deniega el ofrecimiento

de un medio probatorio cuando los medios de prueba no guardan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.

Morón señala que la negativa a actuar un medio probatorio se puede fundar en que este es:

- o Inconducente (que) es el medio de prueba que no sirve para decidir el asunto (por ejemplo, referido a un aspecto accidental o irrelevante del procedimiento, o que no orienta a una convicción clara).
- o Inadmisible (que) es el medio de prueba prohibido expresamente por la ley o que resulta de imposible actuación.
- o Impertinente (que) es el medio de prueba no referido a los hechos materia de probanza²⁰.

En ese sentido, no basta que exista una negativa para que se considere que se ha presentado algún tipo de indefensión, sino que se debe determinar que esta (la denegatoria) no haya sido debidamente justificada. Al respecto resulta interesante la posición tomada por la judicatura española cuando en la Sentencia 79/2002 de su Tribunal Constitucional se señala que la admisión de la impugnación a la denegatoria del ofrecimiento de un medio probatorio dependerá de que esta haya ocasionado indefensión material y que “no basta la ausencia de motivación o una interpretación arbitraria sobre la adecuación de la prueba, sino que es preciso que la ausencia de la prueba se haya traducido en una efectiva indefensión”;²¹ es más, señala también que es necesario comprobar que la falta de actividad probatoria haya sido decisiva en términos de defensa, situación que debe ser alegada y fundamentada por el administrado al momento de impugnar la decisión. En otra resolución, el mismo Tribunal señala que para que una queja sustentada en una vulneración del derecho al uso de los medios de prueba sea admitida es preciso “a) que el recurrente haya solicitado su práctica en la forma y momento legalmente establecidos; b) que la prueba propuesta sea objetivamente idónea para la acreditación de hechos relevantes y c) que la misma sea decisiva en términos de defensa, es decir, que tenga relevancia o virtualidad exculpatoria, lo que ha de ser justificado por el recurrente o resultar de los hechos y peticiones de la demanda”.²²

- A contradecir las pruebas de cargo, que es una expresión del derecho de contradicción procesal que tiene raigambre constitucional siendo uno de los pilares del derecho de defensa. Tiene relación con el llamado principio del contradictorio y Noción de Parte

²⁰ Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General...*, 522

²¹ Ministerio de Justicia de España, *Manual de derecho administrativo sancionador*, vol.1 (Madrid: Ed. Aranzadi, 2005), 386.

²² Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador*, cuarta edición (Madrid: Ed, Tecnos, 2005), 419.

que implica la confrontación de criterios entre la Administración y los administrados antes de que esta decida, de allí que las garantías jurídicas de los administrados exigen su participación efectiva en el procedimiento administrativo para exponer sus puntos de vista y con ello ejercer su derecho a la defensa, de lo cual se deriva el derecho a formular alegaciones y a probar.²³

En aplicación del principio de impulso de oficio y de oficialidad de la carga de la prueba, es la administración la que debe presentar todos los medios probatorios que sirven para demostrar la responsabilidad del administrado, quien debe tener la posibilidad de conocerlos plenamente de tal forma que pueda refutarlos de la manera como considere más pertinente. Al no existir prueba tasada se entiende que un medio probatorio ofrecido por el administrado debe tener el mismo valor que uno producido por la administración, pero en la práctica esto no es así debido a que en la evaluación del expediente se otorga mayor valor a los informes y documentos oficiales los que generalmente orientan la decisión final de la administración.

- A controlar la actuación probatoria que se realice durante la instrucción; que tiene relación con el derecho que tiene el administrado a acceder al expediente administrativo en cualquier momento y a tener conocimiento de los actos que se realizan dentro de él, de tal forma que pueda ejercer su derecho de contradicción inclusive durante la realización de diligencias practicadas dentro del procedimiento.

- A que se valore la prueba aportada, que tiene relación con el principio de unidad de vista del expediente administrativo, unidad de la prueba y con el deber de motivar la decisión de la administración en la cual deben considerarse necesariamente los alegatos y medios probatorios ofrecidos, los cuales se valoran de manera conjunta contraponiéndolos en igualdad de condiciones con los medios probatorios que la administración ha podido producir para establecer luego la responsabilidad por los hechos imputados.

Sin embargo, existen procedimientos en donde a pesar de lo antes señalado, en la práctica las pruebas de cargo están en una situación de superioridad frente a las aportadas por los administrados, tal es el caso de los procedimientos disciplinarios en donde los informes elaborados por los órganos de control institucional son considerados como prueba preconstituida y tienen el efecto inmediato de enervar la presunción de legalidad de los actos del trabajador, quien pasa necesariamente a ser considerado como presunto responsable por la comisión de los hechos de dichos informes. Lamentablemente, en estos casos la autoridad administrativa es reticente a admitir los descargos y es muy proclive a aceptar las conclusiones de los informes de los órganos de control sin considerar que muchas veces estos representan una visión parcial de la realidad y en general, de las razones que motivan a los funcionarios a actuar de determinada forma.

²³ Badell & Grau, "La prueba en el proceso contencioso administrativo", acceso el 15 de agosto de 2017, <http://www.badellgrau.com/?pag=27&ct=117>.

Por otro lado, es indiscutible que existen medios probatorios que en la práctica tienen un valor relativo por estar sumamente devaluados. Tal es el caso de la declaración testimonial, la cual generalmente es considerada pero solamente en la medida que complementa a información que ya existe en documentos o que pueda ser corroborada con pericias u otras diligencias. Sin embargo, esto no implica que no deba ser considerada sino, por el contrario, que deba ser evaluada de manera integral con otros medios probatorios ofrecidos por el administrado o por la administración quedando a criterio de la autoridad el valor que le da en el procedimiento.

Es necesario además señalar que en el Perú el sistema de valoración de la prueba es el conocido como el de “sana crítica” que implica que

El juez deberá sustentar las razones por las cuales no otorga eficacia probatoria a las pruebas en criterios lógicos y consecuentes, dándose de ese modo una apreciación razonada y crítica, todo dependerá del juez y de su entendimiento además de las reglas de la lógica y experiencia común. Y como consecuencia de esto, le exige al Juez que funde sus sentencias y exprese las razones por las cuales concede o no eficacia probatoria a una prueba. En síntesis, significa la libertad arreglada del juez a través de cauces de racionalidad que tiene que justificarla utilizando el método analítico: estudiar la prueba individualmente y después la relaciona en su conjunto.²⁴

Con relación al derecho a probar, Morón señala que forma parte del debido procedimiento el derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la exigencia de probanza sobre hechos que la administración debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, y derecho a la valoración de la prueba de cargo.²⁵

V. LA CARGA DE LA PRUEBA

El artículo 171 de la LPAG prescribe que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio y que corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas o aducir alegaciones.

El principio de impulso de oficio es desarrollado en el artículo 1.3 del TUO y establece que 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 controvertidas.

²⁴ Gaby Castillo, “Cargas probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos”, acceso 15 de agosto de 2017, <http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/GABY-CASTILLO-MEDINA.pdf>.

²⁵ Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General...*, 754.

Así, en el sistema peruano el procedimiento administrativo está guiado entre otros, por la oficialidad de la carga de la prueba que a su vez tiene relación con el principio de verdad material que obliga a la autoridad a agotar los medios existentes para llegar a establecer la realidad de los hechos materia de evaluación. Así lo afirma también Morón al señalar que la administración actúa permanentemente en la búsqueda de la verdad material en todos sus órdenes. “Por eso, sobre ella recae el deber de practicar todas las diligencias probatorias que le produzcan conocimiento y convencimiento de esa certeza, sin detenerse a analizar si los hechos materia de probanza motiven una decisión favorable o adversa a la administración o a los terceros”.²⁶

Entonces, en principio, es la administración la que tiene la obligación de probar por cuanto en ella recae el deber de encontrar la verdad, pero también porque además debe motivar con hechos sus resoluciones y porque el procedimiento administrativo sancionador es iniciado de oficio ante la existencia de una supuesta causal que es invocada por la administración y no por el administrado, lo cual obliga a la primera a demostrar y sustentar su accionar.

Sin embargo, a pesar de ello, dada la naturaleza dialéctica que envuelve al procedimiento sancionador en donde frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado que mediante la resolución de inicio del procedimiento afirma la comisión de determinados hechos que son considerados como infracción administrativa se presenta el ejercicio del derecho de contradicción por parte del administrado, se debe considerar el concepto de carga dinámica y el criterio de que quien tiene la carga de la prueba es quien está en mejor condición de probar.

Esto es así porque la misma ley establece que los administrados pueden aportar medios probatorios durante el procedimiento. En un procedimiento administrativo sancionador, la oficialidad de la carga de la prueba va a materializarse cuando la administración fundamente su resolución de inicio del procedimiento en un informe técnico legal en donde se condensan todos los medios probatorios que ha podido acumular para sentar convicción de que se ha producido una infracción. Estos informes enervan la presunción de inocencia del administrado y llevan a la autoridad a imputarle la comisión de infracciones. Por tanto, corresponde al administrado demostrar que los fundamentos esgrimidos por la administración no son válidos mediante la presentación de medios probatorios idóneos cobrando vigencia lo afirmado por Gordillo cuando señala que “en la práctica a cada interesado le corresponde producir su propia prueba”.²⁷ Como lo señala el mismo autor, “la presunción de legalidad del acto administrativo desplaza sobre el administrado la carga de la prueba para accionar para evitar la producción de la figura del acto consentido, pero no afecta a la carga de la prueba, que ha de

²⁶ Juan C. Morón, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General...*, 518

²⁷ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo 4, primera edición (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016), 353.

ajustarse a las reglas generales. Estas indican que cada parte debe soportar la carga de probar los hechos que integran el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor y es el administrado el que ha de demostrar los datos de los que se derive la prueba que esgrime a su favor”.²⁸

Sobre el particular Guzmán señala que

En el derecho procesal moderno se entendía como una regla general que quien afirmaba un hecho era quien se encontraba en la obligación de probarlo, salvo determinadas excepciones establecidas por la ley. Sin embargo, esta concepción está cambiando. De hecho, la supuesta regla general tiene tantas excepciones, que la doctrina está empezando a dudar que realmente constituya una regla, siendo reemplazada más bien por una regla más completa, que es la que asigna la carga de la prueba a quien se encuentra en mejor aptitud para probar.

En el ámbito administrativo es evidente que la Administración Pública en general se encuentra en mejor aptitud para probar y ello se ha entendido por ejemplo en el contexto del proceso contencioso administrativo. La carga de la prueba no le corresponde a quien afirma un hecho, sino más bien a aquel que se encuentra en mejor capacidad para probar el mismo, principio que algunos denominan también carga de la prueba dinámica.²⁹

Esto quiere decir que, aplicando los principios de impulso de oficio y de oficialidad de la carga de la prueba, en un procedimiento administrativo sancionador le corresponde a la administración demostrar la veracidad de las imputaciones realizadas y que motivan el inicio del procedimiento. Sin embargo, cuando se presentan los informes que determinan la emisión de las resoluciones administrativas que inician los procedimientos y que contienen imputaciones a título de presunción, corresponde al administrado demostrar que los hechos que se señalan o no se han producido o en caso contrario que no constituyen infracción o que no son de su responsabilidad.

Por ejemplo, en el caso de los procedimientos sancionadores iniciados por incumplimientos de obligaciones derivadas de los contratos de concesión se observa que la administración de manera general, considera que frente a la imputación de un incumplimiento contractual corresponde al administrado demostrar lo contrario, en una suerte de aplicación del criterio usado en materia civil, en donde corresponde al deudor demostrar el cumplimiento de su obligación. Este criterio resulta correcto por cuanto en estos casos quien está en mejor posición para demostrar la manera como cumple una obligación derivada de la ley o del contrato es el titular del derecho y no la administración, la que constata sobre la base del análisis documental, pericias o inspecciones, la existencia de elementos que llevan a concluir en el sentido de que existe un incumplimiento y al incorporarlos en el expediente genera apariencia de la

²⁸ Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador...*, 419.

²⁹ Christian Guzmán, *Tratado de la Administración Pública ...*, 632.

comisión de una infracción, pero es el administrado quien de manera contundente está en condiciones de demostrar lo contrario porque él sabe mejor que nadie como es que ejecuta sus obligaciones. En ese caso, aplicando el criterio de la carga dinámica de la prueba el *onus probandi* “recae sobre la parte que está en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva más allá del emplazamiento como actor o demandado o de tratarse de hechos constitutivos, impeditivos, modificativos o extintivos”.³⁰ Pesa para este criterio la asimetría en la información que existe entre la administración y el concesionario, quien, como se ha señalado antes, en realidad es quien conoce de manera certera la forma en que realiza sus obligaciones legales y contractuales.

Así sucede en los procedimientos administrativos sancionadores generados por incumplimiento de obligaciones por los titulares de derechos de aprovechamiento forestal en donde la autoridad administrativa genera, sobre la base de inspecciones a las áreas de manejo, procedimientos en donde se señalan inconsistencias entre los hallazgos en campo y los documentos que consignan volúmenes y especies movilizadas. Con estos medios probatorios inicia el procedimiento sancionador y por tanto corresponde al administrado demostrar la procedencia de la madera que declara y moviliza porque él está en mejor posición para demostrar la legalidad de su actividad ya que es el único que conoce dónde están ubicados los árboles que ha talado; la administración lo que prueba es que la madera no procede de los árboles o áreas autorizadas para su explotación mediante una inferencia y sobre la imputación realizada corresponde al administrado demostrar la legalidad de las labores de aprovechamiento; cuando no puede demostrar la legalidad de la procedencia de la madera que ha movilizado la administración procede a sancionar por cuanto considera que la oficialidad de la carga de la prueba se cumple con la presentación de los informes correspondientes. Acá actúa en favor de la administración la presunción de la veracidad y legalidad de los actos realizados por los funcionarios públicos en ejercicio legal de sus funciones por lo que los informes y resultados de sus actuaciones que se presentan en el procedimiento por efecto de dicha presunción son considerados como ciertos, y si en ellos se señala que existen indicios de comisión de infracciones entonces, de no demostrarse lo contrario, serán suficiente elemento para emitir resolución sancionatoria. Actúa en favor de este proceder lo prescrito en el artículo 174 del TUO que señala que no está sujeta a actividad probatoria, entre otros, los hechos “sobre los que se haya comprobado con ocasión de su ejercicio de sus funciones (de la entidad), o sujetos a la presunción de veracidad.”

Este proceder también se aplica en la determinación de la responsabilidad civil en materia ambiental en donde la carga de la prueba es trasladada al demandado, quien tiene la obligación de demostrar la legalidad de su proceder. Como señala Vidal.

³⁰ Gaby Castillo, “Cargas probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos”, acceso 15 de agosto de 2017, <http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/GABY-CASTILLO-MEDINA.pdf>.

Los procesos de contaminación ambiental en su gran mayoría son borrosos, vagos, indeterminados, progresivos, incluso en algunos casos hasta desconocidos y de muy difícil individualización.

Por tal razón, la comprobación de lo que produjo tales fenómenos resulta en algunas circunstancias casi imposible, tanto desde el punto de vista económico como científico; esta problemática se presenta porque los procesos contaminantes afectan de manera indistinta todo el hábitat natural (flora, fauna, aire, etc.), ya sea de manera directa o indirecta, lo que conduce a no tener certeza en la causa que generó el resultado y, por consiguiente, la imposibilidad de establecer de manera clara y precisa la prueba de la imputación.

Para poder establecer quién es el agente contaminante, es necesario partir de un conjunto de presunciones directas o indirectas de causalidad, modificando las reglas generales de carga de la prueba; es por ello que el demandando es el llamado a demostrar la inexistencia de la relación de causalidad entre su actividad y el daño.

Se traslada así la carga de la prueba de la víctima al sujeto agente.

Si existe un cúmulo de indicios que nos permitan deducir que una persona natural o jurídica produjo un daño, se presumirá que este lo ha causado, salvo que se pruebe lo contrario; por lo tanto, se parte de unos supuestos de probabilidad, ya que el deber jurídico de reparar se plantea en términos de probabilidad de las acciones frente al daño acaecido.³¹

Esto también es señalado en el artículo 145 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28411, cuando prescribe que en los procesos en donde se discute la existencia de responsabilidad subjetiva en materia ambiental, el descargo por falta de dolo o culpa le corresponde al agente.

Es importante en este punto hacer mención a lo señalado por Castillo citando a Fenoll cuando señala que el núcleo central de la carga de la prueba es la facilidad probatoria, “entendiéndose que esta se refiere a la proximidad a la fuente de prueba que permite justificar un determinado hecho, por tener a su disposición las fuentes necesarias para ello”.³²

Fiestas e Higa sustentan esta posición señalando que

quien tiene mejor acceso a la evidencia de un caso o una mayor facilidad de producirla debe ser aquel que debería tener la carga de producir una determinada evidencia. Ello, en virtud a las siguientes razones: a) La producción de una determinada prueba tiene un costo. En ese sentido, es más eficiente socialmente que aquella que puede producirla a un menor costo es la que debe producirla. b) Muchas veces, es una de las partes la que tiene acceso a una determinada prueba, razón por la cual resulta eficiente que sea aquella que tiene acceso a dicha prueba que la produzca.³³

³¹ Roger Vidal, *La responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano* (Lima: Lex&Iuris, 2014), 148-149.

³² Gaby Castillo, “Cargas probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos”, acceso el 15 de agosto de 2017, <http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/GABY-CASTILLO-MEDINA.pdf>.

³³ Jericó Fiestas, Cesar Higa, y otro, “Análisis de la carga de la prueba en la fiscalización ambiental: una visión alternativa”, acceso el 25 de agosto de 2017, http://www.up.edu.pe/UP_Landing/alcade2017/papers/35-Analisis-carga-prueba-fiscalizacion-ambiental.pdf.

Bajo este criterio, y sin que ello implique la negación del principio de oficialidad de prueba (porque la administración debe probar siempre la responsabilidad por los hechos imputados) el administrado tiene la obligación —entiéndase también como necesidad— de aportar medios probatorios que desacrediten las imputaciones realizadas en la primera oportunidad que tenga, por cuanto es quien conoce de mejor manera cómo es que los hechos han acontecido debiendo aportar directamente los medios probatorios necesarios para esclarecer los hechos y, en todo caso, ofreciendo otros para que la autoridad los actúe directamente luego de evaluar su pertinencia (de no hacerlo se debe tener por cierto lo afirmado por el administrado). Así lo señala la Sentencia del Tribunal Supremo español del 4 de noviembre de 2003 al expresar que

acreditados unos hechos que señalan como responsable de una concreta infracción administrativa a una persona determinada, no se vulnera el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de distribución de la carga de la prueba si se pone a cargo del imputado el acreditar unos hechos o circunstancias que a su juicio deban también valorarse al decidir sobre tal procedimiento, si estos hechos o circunstancias son de tal naturaleza que es el imputado, y no la Administración, quien posee una plena disponibilidad de los medios de prueba.³⁴

Este criterio es reconocido por el Tribunal Constitucional peruano cuando señala que “la doctrina de las cargas probatorias dinámicas interviene para responder a una concepción de un derecho dúctil y una concepción más dinámica del devenir del proceso... Así, no correspondería al demandante la carga de la prueba del hecho (de índole negativo) sino que el demandado tendría la carga de probar el hecho positivo”³⁵.

VI. OBJETO Y VALORACIÓN DE LA PRUEBA

El procedimiento administrativo está guiado entre otros por el principio de verdad material que implica, según lo señalado en el artículo 1.11 del TUO de la LPAG, que la autoridad administrativa debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones.

Esto quiere decir que en el procedimiento administrativo en general, lo que se prueban son hechos, aunque siguiendo a Cobo también tendrían que ser objeto de prueba las normas consuetudinarias, el Derecho extranjero y el Derecho especial no publicado en el Diario Oficial.³⁶ Lo cierto es que frente a la verdad formal se impone la verdad material y es sobre esta que la autoridad toma una decisión. Como lo señala Gordillo, “mientras que en el proceso civil el juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al

³⁴ Tribunal Supremo español STS de 4 de noviembre de 2003, en *Derecho administrativo sancionador*, de Alejandro Nieto, cuarta edición (Madrid: Ed. Tecnos, 2005), 421.

³⁵ Tribunal Constitucional. STC. Exp N° 1776-2004-AA/TC.

³⁶ Tomás Cobo, *El procedimiento administrativo sancionador tipo*, tercera edición (Barcelona: Ed. Bosh S. A., 2008), 185.

principio de la verdad material, y debe en consecuencia ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no”.³⁷

En ese sentido, como lo señala Jiménez en un procedimiento administrativo, “los hechos son los que priman ante las simples argumentaciones. Los hechos deben ser materia de probanza y, en dicha etapa, ellos deben ser verificados antes que la autoridad administrativa tome una decisión en el caso concreto”.³⁸

En el procedimiento administrativo sancionador se parte de la realización de imputaciones que están basadas generalmente en informes administrativos que gozan de la presunción de legalidad y de veracidad. Sin embargo, no son verdades absolutas, sino que por al contrario admiten prueba en contrario y por tanto resulta siendo el centro de la actuación probatoria la demostración de la existencia de los hechos señalados en los informes que son materia del procedimiento y su legalidad o ilegalidad. Por tanto, sin perder de vista la primigenia obligación de la autoridad de demostrar la responsabilidad del administrado, corresponde a este aportar medios probatorios que ayuden a determinar la inconsistencia de las imputaciones. Si bien es cierto la presunción de inocencia siempre estará por delante, basta la constatación de indicios suficientes para destruirla obligando por tanto al administrado a tener un rol más dinámico dentro del procedimiento; su valoración se realiza utilizando el método de la “sana crítica” al cual ya se ha hecho mención anteriormente.

Los informes elaborados por funcionarios públicos, y en general sus actuaciones, gozan de valor probatorio al estar revestidos de la presunción de veracidad siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la ley para su elaboración tal como lo señala el artículo 174° del TUO. Este criterio también aparece en la legislación particular, por ejemplo en el artículo 30° del Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM establece que los informes constituyen medios probatorios y la información contenida en ellos se presume cierta y que responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirman, salvo prueba en contrario.³⁹

La presunción de veracidad tiene su justificación en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por órganos de la Administración de actuación especializada, en

37 Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo 5, primera edición (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016), 5.

38 Roberto Jiménez, “Los principios de impulso de oficio y verdad material”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, n.º 67 (2011): 202.

39 Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Reglamento de infracción y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, acceso el 24 de agosto de 2017, http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/DS_023-2011-PCM_.pdf.

aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia.⁴⁰ En efecto, tal como lo señala Nieto, “la presunción de inocencia es una presunción *iuris tantum* que puede desvirtuarse con una mínima actividad probatoria, producida con todas las garantías procesales, que puede entenderse de cargo y de la que se puede deducir la culpabilidad del acusado”.⁴¹ Este criterio es aceptado por el Tribunal Constitucional que en su Sentencia recaída en el Expediente 2440-2007-PHC/TC señala que “parte de esa relatividad del derecho a la presunción de inocencia está vinculado también con que dicho derecho incorpora una presunción *iuris tantum* y no una presunción absoluta; de lo cual se deriva, como lógica consecuencia, que la presunción de inocencia puede ser desvirtuada mediante una mínima actividad probatoria”.⁴²

Por otro lado, el valor probatorio de las actas elaboradas por los funcionarios alcanza al carácter probado de los hechos quedando fuera de la presunción de veracidad las consideraciones que van allá de lo fáctico, por lo que alcanza solo a los hechos comprobados por el funcionario así como *a los hechos inmediatamente deducibles de los constatados directamente, así como a los que se acrediten por medio de pruebas que constan en el acta*.⁴³ En ese sentido, coincidimos con lo señalado por Gómez Tomillo cuando señala que las actas y diligencias efectuadas por funcionarios públicos constituyen medios probatorios siempre y cuando versen sobre lo que el funcionario está constatando objetivamente en ejercicio de sus funciones, siendo un primer medio de prueba que excluye toda valoración subjetiva que se pueda realizar sobre lo constatado por cuanto dicha valoración corresponde realizar a la autoridad que instruye y sanciona en el procedimiento. Así, citando lo señalado por la STC del Tribunal Supremo español de 18 de octubre 1996,

1) No hay ningún obstáculo para considerar las actas y diligencias extendidas como medio de prueba; 2) Que las actas y diligencias constituyen un primer medio de prueba sobre los hechos que constatan, cuyo valor y eficacia ha de medirse a la luz del principio de libre valoración de la prueba; 3) El valor probatorio de estos documentos públicos solo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, 4) las actas y diligencias pueden servir para destruir la presunción de inocencia, sin necesidad de reiterar en la vía judicial la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo.⁴⁴

⁴⁰ Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 12 de mayo de 1995, en *Manual de derecho administrativo sancionador*, de Ministerio de Justicia de España, vol. I (Madrid, Ed. Aranzadi, 2005), 390.

⁴¹ Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador...*, 420.

⁴² Tribunal Constitucional, STS Exp N° 2440-2007- PHC/TC, acceso el 25 de agosto de 2017, <http://www.ramosdavila.pe/media/La-presuncion-de-inocencia-en-la-la-jurisprudencia-del-TC-24.01.14.pdf>.

⁴³ Ministerio de Justicia de España, *Manual de derecho administrativo sancionador...*, 391.

⁴⁴ Manuel Gómez - Iñigo Sanz, *Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría y práctica del derecho penal administrativo*, segunda edición (Madrid: Ed. Aranzadi, 2010), 819.

En otra resolución, el Tribunal Constitucional Español señala en esa misma línea que

el valor probatorio de las actas elaboradas por los servicios administrativos de inspección, con el alcance que le otorga la jurisprudencia, puede ser eficaz para enervar el derecho a la presunción de inocencia, pues no debe confundirse la presunción de validez de los actos administrativos con aquella, siempre que la actuación administrativa pueda ser revisada por los órganos jurisdiccionales.⁴⁵

La legislación particular va en esta línea; por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión aprobado mediante Decreto Supremo 005-2005-MTC en su artículo 92 señala que “las actas de inspección y las mediciones efectuadas por las estaciones del Sistema Nacional de Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico, así como las mediciones efectuadas mediante el uso de equipo portátil, tienen la calidad de prueba en los procedimientos seguidos ante el Ministerio”.⁴⁶

Valor probatorio también tienen los informes complementarios que se emitan “en cuanto se basen en lo consignado en las actas cuando ciertamente completen la presunción que deriva del acta”.⁴⁷

Como se ha señalado anteriormente, en general todas las pruebas aportadas en el procedimiento administrativo sancionador son valoradas siguiendo el sistema de la “sana crítica”, que

es un proceso racional en el que el juez debe utilizar a fondo su capacidad de análisis lógico para llegar a un juicio o conclusión producto de las pruebas actuadas en el proceso. Significa la libertad reglada del juez a través de cauces de racionalidad que tiene que justificarla utilizando el método analítico: estudiar la prueba individualmente y después la relaciona en su conjunto”.⁴⁸

Esto significa la proscripción de la prueba tasada, así como el acatamiento al sistema de presunciones legales sin otorgarle mayor valor específico a las pruebas de oficio o de parte tratando en todo momento de buscar la verdad material a través de su verificación sobre la base de los elementos aportados de oficio o a petición de parte. Acá toma relevancia lo señalado por García de Enterría cuando señala que las pruebas aportadas deben ser evaluadas consi-

⁴⁵ Tribunal Constitucional de España, Nº 76/1990, de 26/04/1990, acceso el 25 de agosto de 2017, <https://www.iberley.es/temas/prueba-procedimiento-administrativo-61801>.

⁴⁶ Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, Decreto Supremo 005-2005-MTC, Artículo 92, acceso el 24 de agosto de 2017, http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3560.pdf.

⁴⁷ Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 17 de junio de 1997. En *Manual de derecho administrativo sancionador...*, 393.

⁴⁸ Víctor Obando, “La valoración de la prueba”, “Jurídica”, Suplemento de Análisis Legal del *Diario Oficial El Peruano*, 19 de febrero de 2013, acceso el 25 de agosto de 2017, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ef2060804f0af4a6ad22bdcae6e06e52/Basada+en+la+1%C3%B3gica%2C+la+sana+critica%2C+la+experiencia+y+el+proceso+civil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ef2060804f0af4a6ad22bdcae6e06e52>.

derando siempre la presunción de inocencia,⁴⁹ lo cual obliga a la administración a tener un rol proactivo en la producción de la prueba y, como lo señala Gordillo, a soportar los efectos negativos de la falta de actividad probatoria cuando exista duda respecto a los hechos materia de probanza.

El sistema de la sana crítica conforma un estándar jurídico cuya proyección abarca a todos los medios de prueba y hacia otros campos de la teoría de la prueba.

Las reglas de la sana crítica son un precioso estándar que abarca “[...] todo el campo de la prueba. Su valor como tal radica en que consisten en una parte lo suficientemente precisa (las reglas de lógica formal) y en otra lo suficientemente plástica (las máximas o advertencias de la experiencia del juez) como para procurar la justicia de las situaciones particulares”.⁵⁰

El proceso de valoración de la prueba implica:

determinar qué hipótesis es la más fundada a la luz de los elementos de prueba. Se trata de un instrumento para comparar el grado de fundamentación de distintas hipótesis acerca de cómo ocurrieron ciertos hechos. En otras palabras, en la valoración de la prueba corresponde determinar cuánto pesa la evidencia que avala la hipótesis contenida en los cargos a través de los cuales la Administración acusó a una persona de incurrir en un ilícito administrativo.⁵¹

En ese sentido, como lo afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 1172-2003-HC/TC, la valoración de la prueba aportada no es totalmente libre ni discrecional, sino que está rodeada de parámetros que la autoridad administrativa tiene la obligación de cumplir para no caer en la arbitrariedad. En efecto, la posibilidad de que un administrado pueda ser sancionado está precedida de la verificación razonada a través de los medios probatorios aportados de que los hechos por los que se va a sancionar han sido debidamente confirmados debiendo emitir resolución absolutoria en caso no se hayan confirmado indubitadamente. Esto implica que en principio el razonamiento realizado por la administración al momento de valorar los medios probatorios ofrecidos debe ser lógico lo que implica el llegar a la verdad a través de los hechos probados en el expediente, esto cuando no hay versiones contradictorias o, en un razonamiento dialéctico cuando las hay, contraponien-

⁴⁹ Eduardo García de Enterría - Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*, vol. II (Bogotá: Temis, 2006), 1083.

⁵⁰ Eduardo Mertehikian, “La prueba en el proceso administrativo a la luz de la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad”, acceso el 25 de agosto de 2017, <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/viewFile/14/14>.

⁵¹ Carlos Isensee, “Debido proceso y su recepción en la Ley N° 19.880: valoración y estándar de prueba en sede administrativa”, *Revista de Derecho Público*, 84 (primer semestre 2016): 90, acceso el 25 de agosto de 2017, www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/43061/44995.

do las versiones opuestas y estableciendo premisas que al contrastarlas deben llevar a la verdad utilizando el método hegeliano. Este razonamiento debe estar necesariamente expresado en la resolución y forma parte de la motivación por cuanto la valoración probatoria y el análisis de los hechos es lo que al final sustenta la decisión de la autoridad.

VII. ADMISIÓN DE PRUEBA INDICIARIA

La posibilidad de admitir prueba indiciaria en el procedimiento administrativo sancionador es aceptada por la generalidad de la doctrina. Los indicios son definidos en el artículo 276 del Código Procesal Civil como “los actos, circunstancias o signos suficientemente acreditados a través de medios probatorios, los cuales adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia”.⁵² Para su admisión se puede considerar como criterio acertado el utilizado por el Tribunal Supremo español que señala que para que esta pueda ser apreciada como tal debe reunir los siguientes requisitos:

Que el hecho base no sea único, pues uno solo podría inducir a error, que estos hechos estén directamente acreditados y que la inferencia no quebrante las reglas de la lógica, de otra disciplina o de la experiencia general. Pudiendo afirmarse que tal conexión lógica existe con la seguridad exigible para las pruebas de cargo cuando los hechos base están dotados de afín y grave potencialidad significativa, el enlace entre los elementos de partida y el inferido es preciso y directo y, globalmente, el proceso de ilación no sea arbitrario o absurdo sino que se ajuste a las normas del criterio humano; pudiendo decirse que tal conexión lógica existe con la seguridad exigible para las pruebas de cargo cuando realmente se ha producido el hecho necesitado de justificación, porque no hay ninguna posibilidad alternativa que pudiera reputarse razonable, compatible con esos indicios.⁵³

A contracorriente de lo antes señalado, Nieto cita varias resoluciones en donde el mismo tribunal señala que no es posible recurrir a indicios para declarar la culpabilidad del administrado en un procedimiento administrativo sancionador señalando que en principio se debe recurrir a la probanza plena de los hechos y a la certeza de su existencia. Sin embargo, el mismo autor cita una resolución en donde se admite la posibilidad de la admisión de la prueba indiciaria cuando se cumplen los siguientes requisitos: “a) que los indicios estén plenamente probados y b) que el órgano sancionador haga explícito el razonamiento en virtud del cual, partiendo de tales indicios, obtiene la conclusión de la realidad del hecho infractor y de la culpabilidad”.⁵⁴

⁵² Código Procesal Civil, art. 276, acceso el 24 de agosto de 2017, <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/.../Código+Procesal+Civil.pdf?MOD...>

⁵³ Ministerio de Justicia de España, *Manual de derecho administrativo sancionador*, vol. I (Madrid, Ed. Aranzadi. 2005), 384.

⁵⁴ Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador...*, 422.

Por otro lado, con relación a la admisión de indicios en el procedimiento administrativo sancionador, Cobo cita a la Sentencia del Tribunal Supremo español del 5 de junio de 1990 que señala que

No obliga a que se prescinda de pruebas no directas avaladas por el principio de inmediación o simples relatos de los hechos, porque no pueden rechazarse en forma absoluta los testimonios de referencia u oídas, porque no siempre es posible obtener y practicar la prueba original o directa, que en muchos supuestos puede devenir imposible y porque, en definitiva, la problemática que plantea la prueba de referencia, es, como en cualquier otra prueba el relativo a su veracidad y credibilidad ... Como poníamos de manifiesto en nuestra STS de 20-10-1988, el progreso del Derecho, como vehículo para alcanzar la justicia, debe depender, más que del cumplimiento de ritualidades, que en muchos casos pueden encubrir distorsiones de la realidad, de medios que sirvan para la revelación de la verdad material, por lo que en los ordenamientos más progresivos se admite cada vez mayor tolerancia en la admisión de los medios probatorios, lo que, a su vez, comporta una mayor libertad de apreciación de la prueba disponible, por parte de los Tribunales, ejercida bajo los dictados de la sana crítica.⁵⁵

Esta posición ha sido admitida por la administración debiendo citar como ejemplo lo señalado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental al respecto.

Nuestra jurisprudencia constitucional ha conceptualizado al indicio como un tipo de prueba indirecta a través del cual se prueba un “hecho inicial —indicio”, que no es el que se quiere probar en definitiva, pero que permite acreditar la existencia del “hecho final— (infracción)”, a partir de una relación de causalidad creada por “inferencia lógica”.

Por su parte la presunción jurídica, corresponde a aquel razonamiento lógico-crítico que a partir de uno o más hechos indicadores lleva al juzgador a la certeza del hecho investigado. Dicho razonamiento puede tener carácter legal (*iuris et de jure e iuris tantum*) o judicial, siendo en la esfera de este último (presunción judicial) en el que adquiere relevancia el uso de indicios.

Partiendo de lo anotado, queda claro que, si bien los indicios y las presunciones (sucedáneos) no pueden ser definidos —en estricto— como medios de prueba, estos constituyen auxilios a los que puede recurrir el juzgador cuando no ha podido formarse convencimiento sobre la existencia o inexistencia del hecho que es objeto de prueba.

Por consiguiente, una primera conclusión a la que esta Sala arriba es que, en la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, la actuación probatoria de la autoridad administrativa también involucra la adopción de los indicios y las presunciones, por ser sucedáneos de la prueba.⁵⁶

⁵⁵ Tomás Cobo, *El procedimiento administrativo sancionador tipo...*,185.

⁵⁶ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Tribunal de Fiscalización Ambiental, Sala Especializada en Minería, Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM, 25 de agosto de 2015.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El procedimiento administrativo sancionador es una manifestación del *Ius Puniendi* del Estado mediante la cual la administración pública ejerce coerción sobre los administrados al imponerles sanciones por la comisión de infracciones a normas administrativas. El hecho de que dicha actividad implique la disminución de la capacidad de ejercicio de derechos fundamentales –como el derecho al trabajo o la propiedad- obliga a que deba desarrollarse respetando todas garantías que forman parte del debido procedimiento que constituye la expresión, en vía administrativa, del derecho fundamental al debido proceso reconocido en la Constitución Política del Estado.

Una de las garantías del debido procedimiento es el derecho a la prueba que engloba a su vez una serie de garantías que la administración debe necesariamente observar con la finalidad de que sus resoluciones sean no solo legales sino también justas. El derecho a probar forma a su vez parte del derecho de defensa y por tanto termina siendo una facultad que, aunque reglada, debe ejercerse sin mayores limitaciones que aquellas establecidas en la ley; a diferencia de lo que ocurre en la vía jurisdiccional, en el procedimiento administrativo el derecho a ofrecer medios probatorios puede ejercerse en cualquier etapa del procedimiento y sólo puede restringirse de manera motivada.

Asimismo, y como expresión del derecho a la presunción de inocencia, en principio la carga de la prueba para demostrar la comisión de una infracción la tiene la administración. Los informes y actas elaborados por funcionarios públicos, en ejercicio legal de sus funciones y cumpliendo con los requisitos establecidos por la legislación para ello, tienen valor probatorio y su presentación e incorporación en el procedimiento administrativo son suficientes elementos para enervar válidamente dicha presunción por lo que corresponde al administrado aportar dentro del procedimiento medios probatorios para demostrar que las conclusiones de los informes o lo consignado en las actas no son ciertas o no constituyen infracción administrativa. En general, la presunción de inocencia puede enervarse a través de una mínima actividad probatoria. En esa misma línea, se admite la prueba indiciaria en la medida los indicios estén plenamente probados y que a partir de su admisión se acredite la comisión de los hechos materia de evaluación dentro del procedimiento.

REFERENCIAS

- Badell & Grau. “La prueba en el proceso contencioso administrativo”. Acceso el 15 de agosto de 2017. <http://www.badellgrau.com/?pag=27&ct=117>.
- Castillo, Gaby. *Cargas probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos*. Acceso 15 de agosto de 2017.

- <http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/GABY-CASTILLO-MEDINA.pdf>.
- Cobo, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador tipo*. Barcelona: Ed. Bosh SA. 2008. 3ra Ed.
 - Echendía, Devis. *Teoría general del proceso*. Segunda edición. Buenos Aires: Ed. Universidad, 1997.
 - Fiestas, Jericó; Higa, César y otros. *Análisis de la carga de la prueba en la fiscalización ambiental: una visión alternativa*. Acceso el 25 de agosto de 2017. http://www.up.edu.pe/UP_Landing/alacde2017/papers/35-Analisis-carga-prueba-fiscalizacion-ambiental.pdf.
 - Figueroa, Edwin. *La prueba en el proceso según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Ed. Gaceta Jurídica, 2016.
 - García de Enterría, Eduardo - Ramón Fernández Tomás. *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Ed. Temis, 2006.
 - Gómez, Manuel y Sanz Iñigo. *Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda edición. Madrid: Ed. Aranzadi. 2010.
 - Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Primera edición. Buenos Aires: Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2016.
 - Guzmán, Christian. *Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo*. Lima, Ed. Caballero Bustamante, 2011.
 - Huapaya, Ramón. “¿Cuáles son los alcances del derecho al ‘debido procedimiento administrativo’ en la Ley del Procedimiento Administrativo General?”. *Actualidad Jurídica* (agosto 2005). Acceso el 07 de agosto de 2017. https://www.academia.edu/327704/_Cu%C3%A1les_son_los_alcances_del_derecho_al_debido_procedimiento_administrativo_en_la_Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General.
 - Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Resolución 3547-2012/SPC-INDECOPI. Acceso el 15 de agosto de 2017. <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/165724/Re3547.pdf/cef6bd0d-ef20-4f79-8033-2d6e171c04bd>.
 - Isensee, Carlos. “Debido proceso y su recepción en la Ley N° 19.880: valoración y estándar de prueba en sede administrativa”. *Revista de Derecho Público* 84 (primer semestre 2016). Acceso el 25 de agosto de 2017. www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/43061/44995.

- Jiménez, Roberto. “Los principios de impulso de oficio y verdad material”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, n.º 67 (2011).
- Mendoza, Elker y otros. “Apreciación de la prueba en materia tributaria”. *Revista jurídica*. Acceso el 15 de agosto de 2017. http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/12/231_a_274_apreciacion.pdf.
- Meneses, Claudio. “Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil”. *Ius Et Praxis* 14, 2 (2008): 43-86. Acceso el 03 de agosto de 2017. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122008000200003.
- Mertehikian, Eduardo. “La prueba en el proceso administrativo a la luz de la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad”. Acceso el 25 de agosto de 2017. <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/viewFile/14/14>.
- Ministerio de Justicia de España. *Manual de derecho administrativo sancionador*. Vol. 1. Madrid: Ed. Aranzadi, 2005.
- Morón, Juan C. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Ed. Gaceta Jurídica, 2011.
- Nieto, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Ed. Tecnos, 2005.
- Obando, Víctor. “La valoración de la prueba”. “Jurídica”. Suplemento de Análisis legal del *Diario Oficial El Peruano*, 19 de febrero de 2013. Acceso el 25 de agosto de 2017. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ef2060804f0af4a6ad22bdcae6e06e52/Basada+en+la+l%C3%B3gica%2C+la+sana+critica%2C+la+experiencia+y+el+proceso+civil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ef2060804f0af4a6ad22bdcae6e06e52>.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Tribunal de Fiscalización Ambiental. Sala Especializada en Minería. Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM, 25 de agosto de 2015.
- Orrego, Juan. “Teoría de la Prueba”, 1. Acceso el 03 de agosto de 2017. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f79058004678c1b1a1ece793776efd47/Teor%C3%ADa+de+la+prueba.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f79058004678c1b1a1ece793776efd47>.
- Reglamento de la Ley de Radio y Televisión. Decreto Supremo 005-2005-MTC. Artículo 92. Acceso el 24 de agosto de 2017. http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3560.pdf.
- Vidal, Roger. *La responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano*. Lima: Lex&Iuris, 2014.

JURISPRUDENCIA

- Tribunal Constitucional. STC Expediente N° 010-2001-AI/TC. Acceso el 07 de agosto de 2017. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html>.
- Tribunal Constitucional. STC Expediente N° 02098-2010-PA/TC. Acceso el 07 de agosto de 2017. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.html>.
- Tribunal Constitucional. STS Exp. 6712-2005-HC/TC. Acceso el 15 de agosto de 2017. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06712-2005-HC.htm.l>
- Tribunal Constitucional. STC. Exp N° 1776-2004-AA/TC.
- Tribunal Constitucional. STS Exp N° 1172-2003-HC/TC.
- Tribunal Constitucional. STS Exp N° 2440-2007- PHC/TC.
- Tribunal Constitucional de España, N° 76/1990, de 26/04/1990. Acceso el 25 de agosto de 2017. <https://www.iberley.es/temas/prueba-procedimiento-administrativo-61801>.
- Tribunal Supremo español STS de 4 de noviembre de 2003. En *Derecho administrativo sancionador*, de Alejandro Nieto. Cuarta edición. Madrid: Ed. Tecnos, 2005.
- Tribunal Supremo Español. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de mayo de 1995. En *Manual de derecho administrativo sancionador*, de Ministerio de Justicia de España. Vol. I. Madrid: Ed. Aranzadi, 2005.
- Tribunal Supremo Español. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de junio de 1997. En *Manual de derecho administrativo sancionador*, de Ministerio de Justicia de España. Vol. I. Madrid: Ed. Aranzadi, 2005.

Recibido: 02/09/2017
Aprobado: 22/11/2017