



# Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos

Guía para asesores jurídicos del Estado



Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos





**MARÍA SOLEDAD PÉREZ TELLO**  
Ministra de Justicia y Derechos Humanos

**EDGAR ENRIQUE CARPIO MARCOS**  
Viceministro de Justicia

**TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL**  
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

**CÉSAR ANTONIO ZARZOSA GONZÁLEZ**  
Director de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos (e)

Responsables de la elaboración, revisión y edición

**TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL**  
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

**CÉSAR ANTONIO ZARZOSA GONZÁLEZ**  
Director de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos (e)

**CÉSAR JOHN BURGA RAMOS**  
Abogado de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

**CÉSAR AUGUSTO HIGA SILVA**  
Consultor

Primera edición: Diciembre de 2016

2016 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 18  
Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico



# Resolución Directoral

N° 011-2016-JUS/DGDOJ

Lima, 13 de diciembre de 2016

## CONSIDERANDO:

Que, el literal b) del artículo 7 de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que este Ministerio tiene como función específica promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional;

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 y los literales b), c) y g) del artículo 64 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico es competente para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública, así como coordinar las actividades funcionales de las Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de las entidades del Sector Público con la finalidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico;

Que, resulta conveniente proveer a las entidades de la Administración Pública, una "Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos" que contribuya a tener claridad sobre el marco normativo, doctrinario y jurisprudencial respecto al tratamiento de la prueba y los medios probatorios contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Que, de esta manera, a través de la puesta en conocimiento de los conceptos y la casuística referida a la actuación de medios probatorios en el procedimiento administrativo, se pretende orientar, de modo didáctico a los servidores y funcionarios públicos de las entidades de la Administración Pública sobre la actuación de los medios probatorios en el procedimiento administrativo, a fin de coadyuvar con la resolución eficiente de los distintos procedimientos a su cargo;



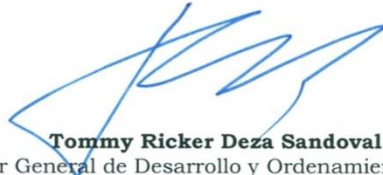
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS;

**SE RESUELVE:**

**Artículo Único. Aprobación**

Aprobar la publicación digital de la “Guía Práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos”.

Regístrese y comuníquese.



**Tommy Ricker Deza Sandoval**  
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

## ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
PRESENTACIÓN	11
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>10</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA PRUEBA EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL</b>	
1.1 <b>El debido procedimiento: regulación y desarrollo jurisprudencial</b>	13
1.1.1 Regulación de la institución en el ordenamiento jurídico peruano y su impacto en sede administrativa	13
1.1.2 Jurisprudencia sobre el debido proceso y su aplicación en el procedimiento administrativo	15
1.2 <b>El principio de la verdad material: la búsqueda de la verdad como principio rector de la actuación de la autoridad administrativa en la sustentación de los hechos</b>	19
1.2.1 Regulación de la institución en el ordenamiento jurídico peruano y su impacto en la sede administrativa	19
1.2.2 Jurisprudencia sobre el principio de verdad material	21
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>24</b>
<b>LOS MEDIOS PROBATORIOS Y SU VINCULACION CON LA PROBANZA DE LOS HECHOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL</b>	
2.1. ¿Cómo pruebo los hechos? Motivación de las premisas sobre los hechos	25
2.2. Los medios probatorios en la Ley del Procedimiento Administrativo General	28
2.3. Tipos de medios probatorios	29
2.3.1 La prueba testimonial	29
2.3.2 La prueba pericial	31
2.3.3 La prueba documental y evidencias tangibles	33
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>37</b>
<b>VALORACION Y CARGA DE LA PRUEBA</b>	
3.1 <b>Importancia y necesidad de recurrir a la prueba o al razonamiento por indicios en la legislación y jurisprudencia</b>	37
3.2. <b>Reglas para decidir ante una situación de incertidumbre: la carga de la prueba y el estándar de prueba</b>	39
3.2.1. La carga de la prueba: concepción tradicional	40
3.2.2. La carga de la prueba dinámica	41
3.2.3. El estándar de prueba	43
ANEXO 1: Casos	46
ANEXO 2: Sección preguntas y respuestas	60
BIBLIOGRAFÍA	62





## ABREVIACIONES

<b>CEB</b>	:	Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas
<b>CIDH</b>	:	Corte Interamericana de Derecho Humanos
<b>Corte Suprema</b>	:	Corte Suprema de Justicia de la República
<b>Indecopi</b>	:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia
<b>LPAG</b>	:	Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
<b>PAS</b>	:	Procedimiento Administrativo Sancionador
<b>TC</b>	:	Tribunal Constitucional



## PRESENTACIÓN

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público y es el ente rector del Sector Justicia y Derechos Humanos. En el marco de sus competencias y atribuciones, establecidas en su Ley de Organización y Funciones, tiene como función pública velar por que la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto a la Constitución Política del Perú y a las normas legales vigentes. Por ello, orienta y asesora jurídicamente a las entidades que forman parte de la Administración Pública con la finalidad de garantizar el Estado Constitucional de Derecho y fortalecer la institucionalidad democrática en el país.

En ese sentido, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, como órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene entre sus funciones realizar publicaciones que difundan los criterios jurídicos para la aplicación e interpretación de normas de alcance general, así como de la jurisprudencia y doctrina vinculada con el objetivo de promover la aplicación coherente y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.

Las competencias y funciones señaladas anteriormente han orientado la elaboración de la «Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos», en la medida que este documento busca proporcionar a los funcionarios y servidores públicos un panorama general de la regulación vigente sobre la probanza de los hechos en sede administrativa, a fin de dar una visión sistemática e ilustrativa sobre un aspecto fundamental para poder decidir en los procedimientos administrativos.

En ese sentido, esta Guía ha sido concebida como un manual que instruye, de la forma más didáctica posible, acerca de los principios que guían el análisis de la actuación de la autoridad administrativa; los tipos de medios probatorios a los que se pueden recurrir; así como respecto de los tipos de motivación en relación con los hechos, al mismo tiempo que, brinda alcances sobre la valoración y la carga de la prueba. Conjuntamente con ello se muestran una serie de casos donde se busca mostrar cómo se ha venido entendiendo alguno de los conceptos fundamentales en la actividad probatoria en sede administrativa.

Por todo lo expresado, confiamos en que esta Guía contribuirá a mejorar la calidad de las labores que realizan los funcionarios y servidores públicos de las entidades de la Administración Pública en la resolución de los procedimientos a su cargo.

Diciembre de 2016

**TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL**  
Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico



## CAPITULO 1

### Marco conceptual sobre la importancia de la prueba en la Ley del Procedimiento Administrativo General

El análisis de la prueba en sede administrativa requiere tener en cuenta los principios y derechos que sirven de marco y referencia para su tratamiento por parte de la autoridad administrativa. Es por ello que, principios tales como el debido procedimiento o el de verdad material, resultan necesarios de ser revisados a efectos de contextualizar y saber con qué facultades cuenta la autoridad administrativa al analizar los hechos de un caso. En el presente capítulo, se analizan los principios mencionados al encontrarse directamente involucrados con el tratamiento de la prueba en sede administrativa.

#### 1.1. El debido procedimiento: regulación y desarrollo jurisprudencial

En sede administrativa, el debido procedimiento es la expresión del derecho al debido proceso reconocido en nuestra Constitución Política del Perú, lo cual se puede apreciar del texto de las siguientes normas:

##### 1.1.1. Regulación de la institución en el ordenamiento jurídico peruano y su impacto en sede administrativa

A continuación, se citan los principales instrumentos normativos sobre la materia:

###### *“Constitución Política del Perú*

*Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:*

*(...)*

*3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.”*

###### *“Ley N° 27444; Ley del Procedimiento Administrativo General*

###### *Título Preliminar*

###### *Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo*

*1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:”*

*(...)*

###### *1.2 Principio del debido procedimiento*

*Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”*

Tal como puede apreciarse del numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, los administrados gozan de todos los derechos y garantías que le aseguren el

derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en el Derecho. Ello, permitirá a las partes que puedan ofrecer todos aquellos elementos de juicio necesarios para defender sus derechos y contradecir los argumentos que puedan afectar, de algún modo, su situación jurídica.

Al respecto, cabe recordar la intrínseca relación entre el debido procedimiento y la protección de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, actualmente se entiende que, para evitar la vulneración de tales derechos en los distintos procesos o procedimientos que se ventilan en la Administración Pública, es un deber estatal garantizar un marco de protección institucional que permita que las personas puedan ejercer adecuadamente sus derechos en cualquier vía procedimental.

De este modo, no resulta suficiente que se imponga al Estado deberes de no injerencia o intromisión en la esfera jurídica de los particulares; sino que, además, es necesario que se realicen un conjunto de acciones para crear un marco institucional donde las personas puedan efectivamente ejercer sus derechos y llevar adelante sus planes de vida y que existan mecanismos mediante los cuales puedan garantizar y efectivizar sus derechos<sup>1</sup>. Así, por ejemplo, Humberto Ávila señala lo siguiente<sup>2</sup>:

*El proceso, en ese sentido, es un instrumento de protección de los derechos fundamentales provenientes de la aplicación reflexiva de los principios – especialmente los de libertad y de igualdad – o de la incidencia de reglas. El proceso no es independiente de los derechos fundamentales que se pretende, verdadera o supuestamente, realizar. El proceso, en vez de ello, es un instrumento para la realización de esos mismos derechos. De ahí que se diga que es de la propia institución de los principios, por ejemplo, que surge el derecho a un proceso justo o adecuado.*

Es por ello que en un Estado constitucional, la prioridad la tienen los derechos fundamentales y el procedimiento es un instrumento que tiene como función proteger los derechos de las personas. Por esa razón, el proceso y sus diversas instituciones deben ser analizados a la luz de cómo sirven para defender y proteger los derechos de las personas, siendo el debido proceso el marco de garantías adecuado para lograr dicha finalidad

En consecuencia, cuando en un procedimiento se evalúa el permiso o autorización por parte de la autoridad administrativa para realizar determinada actividad, o cuando se discute la vulneración de un derecho, es necesario tomar en cuenta las garantías que deben tomarse en cuenta en todo procedimiento tales como la posibilidad de probar los hechos que se alegan por parte de los administrados.

A continuación, se mostrará como la Jurisprudencia de la CIDH, del TC y de algunos Tribunales Administrativo ha señalado que los principios del debido proceso se deben aplicar, en la mayor medida posible, a todas las áreas donde la autoridad tome una decisión que afecte los derechos de las personas.

<sup>1</sup> FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta, S.A., 2004, p 43.

<sup>2</sup> ÁVILA, Humberto. ¿Qué es el debido proceso legal? Lima: Librería Communitas S.A.C., 2013, p. 117.

### 1.1.2. Jurisprudencia sobre el debido proceso y su aplicación al procedimiento administrativo<sup>3</sup>

La CIDH señala que las garantías que integran el debido proceso deben ser observadas por cualquier autoridad, incluidas las administrativas, dado que a través de sus resoluciones resuelven sobre los derechos y obligaciones de las personas. Dicha afirmación se desprende, por ejemplo, de la siguiente cita<sup>4</sup>:

*“...cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.”*

(Negrita agregada)

La CIDH, agrega, que el debido proceso resulta aplicable en sede administrativa a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos<sup>5</sup>, tales como las sanciones administrativas<sup>6</sup>.

De igual manera, el TC considera que el derecho al debido proceso establecido en el inciso 3 del Artículo 139 de la Constitución Política del Perú no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo<sup>7</sup>:

*“Sobre este aspecto es necesario volver a destacar que las garantías mínimas del debido proceso deben observarse no solo en sede jurisdiccional, sino también en la administrativa sancionatoria, corporativa y parlamentaria. Así lo estableció la Corte Interamericana en la*

<sup>3</sup> Esta sección se basa, principalmente, en la Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos elaborado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. Lima: MINJUS, agosto 2013, pp.12 y ss.

<sup>4</sup> Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. párr. 71.

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001. párr. 102. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. *Garantías judiciales en Estados de Emergencia*. (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). párr. 27.

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. párr. 68. Ver también el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, de fecha 2 de febrero de 2001. donde se indica lo siguiente: “127.Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.

<sup>7</sup> Sentencia del 8 de agosto del 2012, recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC (caso Tineo Cabrera), fundamento jurídico 2. Esta posición ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de mayo del 2016, recaída en el Expediente N° 05487-2013-PA/TC (caso Pesquera Exalmar S.A.), fundamento jurídico 4.

*sentencia recaída en el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, de fecha 31 de enero de 2001, cuando enfatizó que “[s]i bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” precisando que “el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a [l]os órdenes [civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter: corporativo y parlamentario] y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.”*

Dicho Tribunal refiere que el fundamento principal por el cual el debido proceso resulta aplicable a los procedimientos administrativos reside en el hecho de que la Administración Pública se encuentra vinculada a la Constitución y, por ende, a las garantías procesales que este cuerpo normativo reconoce a las personas, tal como se aprecia de la siguiente cita<sup>8</sup>:

*“El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional.”*

A nivel administrativo, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC del 18 de mayo de 2012, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado lo siguiente sobre el debido procedimiento administrativo:

*“10. Se advierte entonces que el principio del debido procedimiento, en realidad configura no sólo un principio inherente a todo procedimiento administrativo, sino que se trata de un derecho de los administrados que engloba a su vez hasta tres derechos, los cuales se individualizan de la siguiente forma:*

- (i) Derecho a exponer sus argumentos.*
- (ii) Derecho a ofrecer y producir pruebas.*
- (iii) Derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.”*

Como puede apreciarse, la jurisprudencia reconoce en general, que las garantías del debido proceso también se aplican en sede administrativa; de tal manera que durante el procedimiento, los administrados tienen como mínimo los siguientes derechos:

- 1) **A exponer sus argumentos:** cada una de las partes intervinientes en el procedimiento deben poder exponer cada uno de los argumentos que sustentan su pedido. Ellos les permitirá justificar por qué la autoridad les debe dar la razón respecto de su pedido.

A su vez, conocer los fundamentos del pedido del particular, le permitirá a la autoridad analizar y evaluar si corresponde o no otorgarle o no lo pedido por el administrado, de acuerdo a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

<sup>8</sup> Sentencia de 7 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC, fundamento jurídico 33.



- 2) **A ofrecer, producir y actuar pruebas:** Ello, resulta importante porque la autoridad solo le puede otorgar lo solicitado a un particular si es que el supuesto de hecho de la norma invocada se encuentre debidamente acreditado. Para tal efecto, es necesario que el particular ofrezca, produzca y actúe los medios probatorios que acrediten su pedido. Si los hechos del caso no se encuentran probados, el pedido del particular debe ser declarado infundado.
- 3) **A obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>9</sup>:** Esto implica que la autoridad haya analizado cada uno de los pedidos de la parte y le indique por qué su pedido se encuentra, o no, justificado en las pruebas producidas y actuadas en el procedimiento. En el caso que no se acepte una determinada interpretación de una norma, de igual manera, la autoridad debe indicarle por qué esa interpretación no es aceptable y darle razones de por qué se justifica otra interpretación.

Respecto de la debida motivación como un aspecto fundamental del debido proceso, cuya garantía es esencial para los administrados y para el tratamiento de la prueba, es importante señalar brevemente las funciones que cumple:

#### I. Función de reforzamiento de los valores constitucionales

- a) **La motivación garantiza un trato igualitario entre las personas.** Si las personas conocen cómo ha venido resolviendo la autoridad, ellas pueden exigirles que resuelva de la misma manera ante casos similares. Y, en caso la autoridad quiere cambiar de opinión, tendría que justificar ese apartamiento.
- b) **La motivación refuerza la deliberación pública sobre los valores constitucionales:** Mediante la motivación se puede saber cuáles son los presupuestos valorativos, epistémicos y pragmáticos que tiene en cuenta la autoridad al decidir un caso. De esta manera, los ciudadanos podríamos analizar, evaluar y, si fuera el caso, contestar esas razones a efectos de determinar si éstas son acordes con los principios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> El derecho a obtener una decisión motivada se encuentra reconocido constitucionalmente y legislativamente, tal como se aprecia de las siguientes normas:

##### Constitución Política del Perú

**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

##### Ley del Procedimiento Administrativo General

**Artículo 3.-** Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>10</sup> En un modo similar, Mathilde COHEN. The Rule of Law as the Rule of Reasons, pp. 12 y ss del archivo en pdf. El artículo se puede consultar en el siguiente enlace:

## II. Función de tipo instrumental

- a) **La motivación genera parámetros mínimos que el juez debe seguir**, pues le permite a las propias partes controlar si la autoridad ha analizado y evaluado sus argumentos. En efecto, en los procedimientos las partes ofrecen argumentos para sustentar su pedido, los cuales deben ser analizados y sopesados por el Juez al resolver el caso. En caso contrario, la autoridad estaría mostrando cierto desdén por los argumentos de las personas que intervienen en el procedimiento<sup>11</sup>. En dicho caso resulta viable impugnar una decisión de este tipo.
- b) **La motivación genera predecibilidad**: la motivación permitiría saber cómo resolverá la autoridad en casos similares. Si la autoridad consideró que una determinada forma de razonar un caso es correcta, esos mismos argumentos deben ser seguidos en casos similares. En caso se aparte de ese razonamiento, deberá dar razones de por qué el nuevo caso es diferente del anterior o por qué considera que su argumento anterior era errado.
- c) **La motivación genera autocontrol**: la justificación de la decisión permitiría que la autoridad reflexione y medite su decisión, a efectos de no dejarse llevar por los prejuicios y sesgos que naturalmente todos los seres humanos tenemos.

Como puede apreciarse, uno de los aspectos centrales del debido procedimiento se encuentra en que el particular pueda ofrecer, producir y actuar pruebas en el procedimiento para sustentar por qué se le debe dar la razón sobre lo que pide.

A su vez, la autoridad debe analizar y evaluar las pruebas y argumentos planteados por el particular, luego de lo cual debe motivar su decisión justificando por qué le da, o no, la razón.

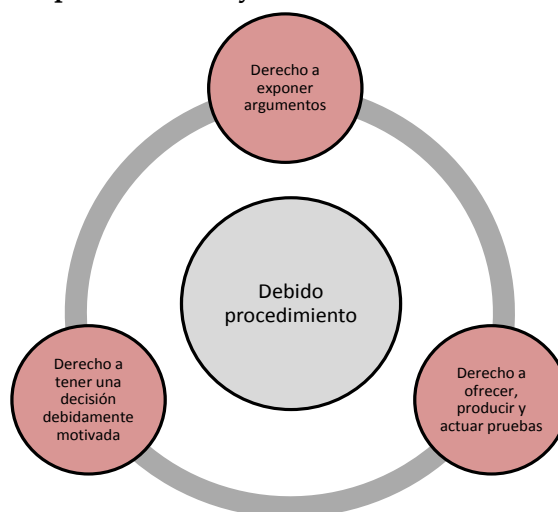
Conviene resaltar que las partes deben ofrecer argumentos claros, relevantes, sólidos y sopesar los argumentos de su contraparte. El deber de motivar una determinada posición no solo le corresponde a la autoridad, sino es de todos aquellos que participan en el procedimiento. Si alguien sostiene una determinada postura, ésta debe proporcionar alguna razón que apoye su posición. En caso no lo hagan, la autoridad está en la obligación de hacérselo notar. Igualmente, las partes pueden cuestionar la decisión de la autoridad por falta de motivación o justificación.

---

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1518006](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518006).

<sup>11</sup> T.S.R. ALLAN. Procedural Fairness and the Duty of Respect. Review of "Due Process and Fair Procedures: A study of Administrative Procedures" de D.J. Galligan. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 18, N° 3 (Autum, 1998), p. 500.

**Gráfico N° 1**  
**Debido procedimiento y su relación con otros derechos**



## 1.2. El principio de verdad material: la búsqueda de la verdad como principio rector de la actuación de la autoridad en la justificación de la cuestión fáctica

En esta sección se analizará el principio de verdad material, el cual señala que la autoridad administrativa debe tratar de determinar qué ocurrió en un caso, tal como se desprende de la normativa que regula este principio y del desarrollo de la jurisprudencia respectiva, tal como se verá a continuación.

### 1.2.1. Regulación de la institución en el ordenamiento jurídico peruano y su impacto en sede administrativa

Al respecto, el principio bajo análisis se encuentra previsto en el Artículo IV Título Preliminar de la LPAG, tal como se cita a continuación:

*“Ley N° 27444; Ley del Procedimiento Administrativo General  
(...)”*

#### **Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

**1.** El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.11. Principio de verdad material.** -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 o hayan acordado eximirse de ellas.”

En efecto, uno de los principios básicos del procedimiento administrativo consiste en la verificación plena de los hechos que sirven de fundamento de las decisiones que se toman en dicho procedimiento. La determinación de que sucedió en un caso es un requisito necesario para que la decisión de la autoridad sea válida, dado que ello

garantizaría que las consecuencias jurídicas de una norma se apliquen correctamente a un caso<sup>12</sup>.

De igual manera, el conocimiento sobre qué ocurrió en un caso le permitirá a la autoridad tener una mejor comprensión del problema investigado tanto al nivel de las causas que lo provocaron, como respecto al nivel de responsabilidad de las personas participes de los hechos investigados y, de esa manera, evaluar cuáles serán las medidas que se impondrán en el caso. Sin ese conocimiento, la autoridad no podrá actuar eficazmente en prevenir ese tipo de situaciones ni en determinar el grado de responsabilidad del particular en un caso<sup>13</sup>.

Sin la determinación cierta de los hechos en un caso, la autoridad no puede reconocer u otorgar un derecho; imponer una sanción o la medida correctiva pertinente. En el caso de sanciones, por ejemplo, si los hechos imputados no se encuentran acreditados, la autoridad no puede imponer un castigo, dado que ello vulneraría la presunción de inocencia del imputado<sup>14</sup>, a quien se le atribuiría la responsabilidad por algo que no ha cometido<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> En ese sentido, por ejemplo, Jordi Ferrer señala lo siguiente:

(...) sólo si el proceso judicial cumple la función de determinar la verdad de las proposiciones referidas a los hechos probados podrá el derecho tener éxito como mecanismo pensado para dirigir la conducta de sus destinatarios. Sólo podrá influirse en la conducta de los hombres y mujeres para que no maten si, efectivamente, el proceso cumple la función de averiguar quién mató y le impone la sanción prevista por el Derecho.

FERRER, Jordi. La valoración racional de la prueba. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 30.

<sup>13</sup> Tal como señala Michael Pardo, para hacer cumplir una norma es necesario que los Tribunales y, en general, cualquier autoridad se forme conclusiones relativamente exactas sobre los eventos que dieron lugar al proceso. El Derecho Probatorio regula el proceso por el cual las partes deben probar sus afirmaciones y los Tribunales deben decidir sobre las cuestiones de hecho. PARDO, Michael S. The Field of Evidence and the Field of Knowledge. *Law and Philosophy*, Vol. 24, N° 4 (Jul., 2005), p. 325.

<sup>14</sup> **Ley del Procedimiento Administrativo General; Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

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

Este artículo es una concretización en sede administrativa del 1 literal e) del numeral 23 del artículo 2 de la Constitución Política que establece que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

A nivel penal, en el nuevo Código Procesal Penal, Decreto legislativo N° 957, se reconoce el principio de presunción de inocencia.

**Artículo II. Presunción de inocencia.-**

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.

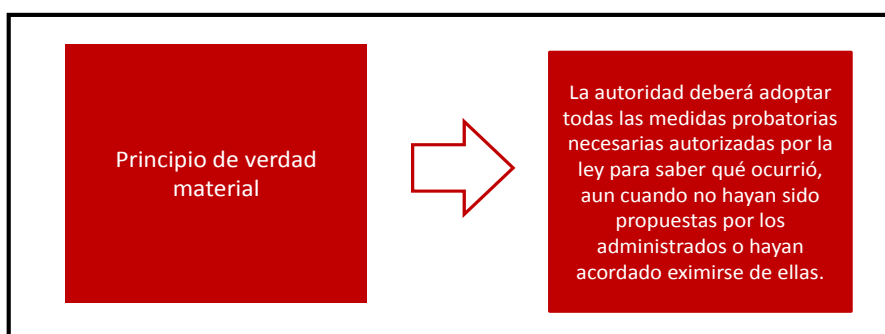
En caso de duda sobre la responsabilidad penal debe resolverse a favor del imputado.

<sup>15</sup> **Ley del Procedimiento Administrativo General; Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

Por ésta razón, el principio de verdad material, esto es, la verificación de los hechos es un principio que garantiza que la autoridad pueda cumplir eficazmente sus funciones de defensa y protección tanto del interés público como de los derechos de las partes. Para lograr lo anterior, la autoridad deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley para saber qué ocurrió en un caso.

Lo antes mencionado es concordante con lo dispuesto en el artículo 166 de la LPAG donde se señala que la autoridad puede utilizar todos aquellos medios de prueba necesarios para acreditar los hechos invocados o que fueren conducentes para resolver el procedimiento.

**Gráfico N° 2**  
**Principio de verdad material**



### 1.2.2. Jurisprudencia sobre el principio de verdad material

En la Sentencia del 31 de enero de 2006, (Caso de la Masacre de Pueblo Bello), la CIDH señaló lo siguiente<sup>16</sup>:

*“La obligación de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (supra párr. 120). De tal manera, de esa obligación general de garantía deriva la obligación de investigar los casos de violaciones de esos derechos; es decir, del artículo 1.1 de la Convención en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado.*

*En particular, por constituir el goce pleno del derecho a la vida la condición previa para la realización de los demás derechos (supra párrs. 119 a 120), una de esas condiciones para garantizar efectivamente este derecho está constituida por el deber de investigar las*

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

**8. Causalidad.-** La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 142.

*afectaciones al mismo. De tal manera, en casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones a los derechos humanos, el Estado tiene el deber de iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva<sup>213</sup>, que no se emprenda como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa<sup>214</sup>. Esta investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales<sup>215</sup>.*

*(...) La realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones, como lo son en el presente caso los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado<sup>218</sup>.*

*(negrita agregada)*

En virtud a lo señalado, con relación al deber de investigar, la autoridad tiene el deber de averiguar si algún acto lesionó o puso en riesgo los derechos fundamentales de las personas o bienes constitucionales. En este tipo de situaciones, la autoridad no puede limitar su análisis a la actuación probatoria de las partes, sino que tiene que saber qué sucedió efectivamente en el caso. La protección de los derechos fundamentales o bienes constitucionales es un asunto público que no solo le concierne a las partes, sino a la sociedad. Por esa razón, la autoridad puede utilizar todas aquellas facultades que le proporciona el ordenamiento para producir pruebas, así no hayan sido propuestas por ninguna de las partes.

A nivel administrativo, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC del 18 de mayo de 2012, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado lo siguiente sobre el derecho a ofrecer y producir pruebas:

*“13. Por otro lado, respecto al derecho a ofrecer y producir pruebas resulta indispensable señalar que dicho derecho mantiene directa relación con los principios del derecho administrativo denominados impulso de oficio y verdad material, regulados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, y en virtud de los cuales en el marco de un procedimiento administrativo la actividad probatoria no es exclusiva de los administrados que son parte del procedimiento, sino que vincula también a la administración, pudiendo afirmarse que es esta última quien tiene la carga de la prueba.*

*En la medida en que la Ley N° 27444 ha establecido como parte del contenido del debido procedimiento el derecho a ofrecer y producir pruebas, debe señalarse que su contenido es el siguiente:*

- Derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida en el ámbito del procedimiento.*
- Derecho a que la producción de la prueba sea efectuada antes que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión.*
- Derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración.*

*– Derecho a que se apliquen los principios de carga de la prueba específicos para el ámbito del procedimiento administrativo.”*

Asimismo, en el literal q) del artículo 6.3 de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, Procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional, aprobada por la Contraloría General de la República, se establece lo siguiente respecto del principio de verdad material:

**“Principios del procedimiento sancionador**

*El procedimiento sancionador se rige por los siguientes principios:  
(...)*

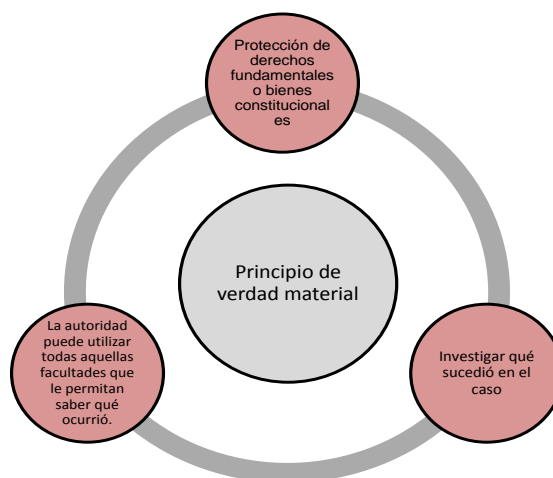
**q) Verdad material**

*Los órganos que participan en el procedimiento sancionador verifican razonablemente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual, adicionalmente al Informe y cuando sea necesario, adoptan las medidas pertinentes, aun cuando no hubieran sido propuestas por el administrado.*

*Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, formalizados en documentos públicos que cumplan con los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio para el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus derechos o intereses, puedan señalar o aportar el administrado.”*

Como puede apreciarse de lo antes señalado, la autoridad administrativa se encuentra obligada a verificar la verdad, esto es, a reunir todos los elementos de juicio necesarios para saber qué ocurrió en un caso y, de esa manera, tomar todas las medidas que sean necesarias para garantizar los derechos de las personas. Para tal efecto, la autoridad puede utilizar todas sus facultades para producir y requerir las pruebas que considere necesarias.

**Gráfico N° 3**  
**Principio de verdad material**





## CAPITULO 2

### Los medios probatorios y su vinculación con la probanza de los hechos en la Ley del Procedimiento Administrativo General

Tal como se ha visto en el Capítulo 1 de la presente Guía, las decisiones de la autoridad administrativa que puedan afectar la situación jurídica de un particular deben encontrarse debidamente motivadas. Esta motivación debe encontrarse debidamente sustentada tanto en su dimensión interna como externa.

Por *justificación, fundamentación o motivación interna* se entiende a la decisión de la autoridad sustentada a partir de los argumentos desarrollados en los considerandos contenidos en su pronunciamiento. En otras palabras, la decisión se deriva de las premisas con las que se cuenta (normativa y hechos).

**Cuadro N° 1**  
**Justificación interna**

<b>Norma:</b>	Artículo 45 del Decreto Legislativo 1370.- Las empresas que fijen el precio de un producto serán sancionadas con una multa ascendente no menor a 1000 UIT.
<b>Hechos:</b>	La empresa Seguros S.A. y Lima S.A. acordaron fijar los precios de los seguros básicos de vehículos.
<b>Conclusión:</b>	Las empresas Seguros S.A. y Lima S.A. deben ser sancionadas con una multa no menor a 1000 UIT.

Como puede apreciarse en el ejemplo, hay una norma que establece que, si algunas empresas fijan el precio de un producto, entonces éstas deben ser sancionadas. Luego, en un caso concreto se verifica que ciertas empresas han cometido ese hecho; por lo cual, esas empresas deben ser sancionadas. Así, la conclusión se deriva directamente de las premisas.

De esta manera, en la motivación interna, lo único que se ha realizado es un razonamiento deductivo, es decir que la conclusión se extrae a partir de las premisas; sin necesidad de establecer si estas premisas son o no correctas o verdaderas. Justamente, este último aspecto tiene que ver con la justificación externa de las premisas.

La *justificación, fundamentación o motivación externa* se refiere a que cada una de las premisas tanto la referida a los hechos como la referida a las normas aplicables al caso, se encuentren debidamente sustentadas. Si se trata de los hechos, estos requieren que se ofrezcan evidencias que garanticen su veracidad; y si se trata de las normas aplicables, se requiere que su interpretación sea acorde con los principios y valores recogidos en nuestra Constitución. Veamos el siguiente ejemplo<sup>17</sup>:

<sup>17</sup> El ejemplo es ficticio tanto a nivel de las normas como de los hechos del caso.



**Cuadro N° 2**  
**Justificación externa**

<b>Norma:</b>	Artículo 45 del Decreto Legislativo 1370.- Las empresas que fijen el precio de un producto serán sancionadas con una multa ascendente no menor a 1000 UIT.	La interpretación del artículo 45 del Decreto Legislativo 1370 se sustenta en lo establecido en los artículos 58 y 61 de la Constitución Política del Perú.
<b>Hechos:</b>	Las empresas Seguros S.A. y Lima S.A. acordaron fijar los precios de los seguros básicos de vehículos.	Se han analizado una serie de medios probatorios que acrediten que estas empresas acordaron fijar los precios de los seguros básicos de vehículos.
<b>Conclusión:</b>	Las empresas Seguros S.A. y Lima S.A. deben ser sancionadas con una multa no menor a 1000 UIT.	Atendiendo a que cada una de las premisas antes señaladas se encuentran debidamente sustentadas, se puede llegar a la conclusión antes mencionada.

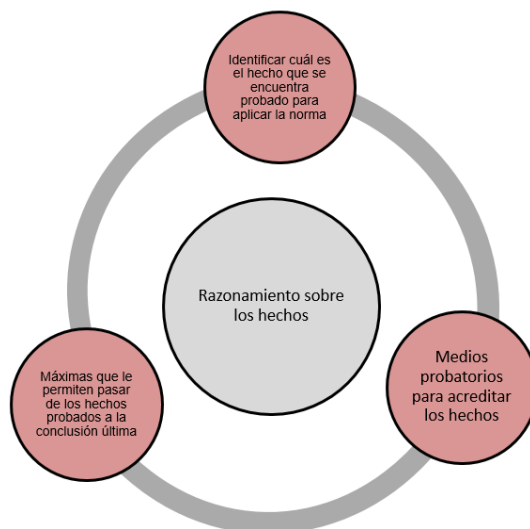
Tal como se aprecia del Cuadro N° 2, en el caso de la justificación externa, es necesario dar argumentos de por qué esas premisas se deben tener por correctamente interpretadas en el caso de las normas aplicables, así como por verdaderas en relación a los hechos. Así, por ejemplo, en relación a la norma del ejemplo, que prohíbe la concertación de precios, es posible apreciar su coherencia con los artículos 58 y 61 de la Constitución Política del Perú referidos a la libre competencia. Igualmente, se hace necesario poder acreditar los hechos que se imputan sobre las empresas en cuestión.

Por ende, para la motivación externa, no basta con que la conclusión se derive de las premisas, sino que hay que justificar la corrección y verdad del contenido de dichas premisas. Como esta Guía trata aspectos prácticos sobre la fundamentación de los hechos, este capítulo se centrará en desarrollar cómo se justifica la premisa relacionada con los hechos del caso.

### 2.1. ¿Cómo pruebo los hechos? Motivación de las premisas sobre los hechos

Cuando la autoridad administrativa señala que cierto hecho se encuentra probado y es el fundamento para la aplicación de una determinada norma, dicha autoridad debe indicar cuáles son todos aquellos elementos de juicio que le permiten sostener esa afirmación. No basta con que solo lo afirme, sino que tiene que mostrar el razonamiento que ha seguido para llegar a tal conclusión. En el Gráfico N° 4 se muestra cuáles son los aspectos centrales que se deben tener en cuenta al sustentar los hechos de un caso

## Gráfico N° 4 Razonamiento para probar los hechos



En el mismo sentido, cuando la autoridad afirma que un hecho se encuentra probado es porque tiene un conjunto de elementos probatorios suficientes que le permiten sostener dicha afirmación<sup>18</sup>. Ese conjunto de elementos tiene que ser mostrado al motivar su decisión.

A continuación se desarrolla con un mayor detalle el razonamiento que puede seguir la autoridad administrativa para motivar su afirmación respecto de que efectivamente ha ocurrido un hecho.

### a) ¿Qué tengo que probar? Identificar cuál es la afirmación última sobre hechos que se dará por probada en el caso

La precisión y claridad de la formulación del hecho final que dará lugar a la aplicación de una determinada norma resulta clave en el proceso de análisis del caso. Si no se sabe bien cuál es el hecho a probar, no hay análisis alguno que se pueda realizar.

Ahora bien, generalmente, cuando se discute sobre la afirmación de la ocurrencia de ciertos hechos, la controversia solo se centra en algunos aspectos de esa afirmación. Si esto es así, resulta importante identificar cuál es el aspecto donde las partes discrepan para que el debate se centre en ese elemento.

La determinación de los puntos controvertidos es uno de los actos más importantes para resolver de manera productiva un caso, dado que le permite a las partes y a la autoridad saber de qué versará la discusión; qué pruebas deben ser aportadas y cómo se organizará el debate entre las partes. También le permitirá evitar todos aquellos

<sup>18</sup> Cfr. FERRER, Jordi. Prueba y verdad en el Derecho. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., p. 35.

argumentos que resulten irrelevantes para resolver el caso. En otras palabras, se ordena y facilita la solución del caso.

Para facilitar la identificación de la cuestión controvertida del caso, la autoridad le puede pedir a las partes fijar los siguientes puntos:

- (i) Indicar qué están pidiendo de manera concreta;
- (ii) Se debe indicar cuáles son sus argumentos de hecho y de derecho que sustentarían sus pedidos.
- (iii) Se deben indicar cuáles son los medios probatorios que acreditarían los hechos que alegan habrían ocurrido.
- (iv) Se debe indicar cómo los hechos se pueden subsumir dentro de la norma invocada.
- (v) Cada argumento (o razón) debe estar debidamente numerado.
- (vi) En el caso de la contestación del escrito de otra parte, se le puede pedir a la parte que contesta que identifique claramente dónde estaría el error de la otra parte.

A partir de lo anterior, la autoridad podría identificar las cuestiones controvertidas y, de ese modo, organizar el debate entre las partes, luego de lo cual ésta procederá a analizar los argumentos esgrimidos por las partes, a efectos de determinar quién tiene la razón. Veamos el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3**  
**Identificación de la cuestión controvertida**

Afirmación de la Parte 1	Contradicción de la Parte 2	Cuestión controvertida
Exploración S.A. derramó 5000 galones de combustible al mar de Piura.	Nosotros no derramamos combustible alguno al mar. Ese combustible no es nuestro.	Determinar si Exploración S.A. derramó combustible al mar de Piura.

En este ejemplo, la discusión en el caso girará sobre si Exploración S.A. derramó, o no, combustible en el mar de Piura. Por tanto, los argumentos y pruebas ofrecidas deben estar vinculados con la probanza de ese hecho. Todos aquellos argumentos que no tengan relación alguna con ese hecho deben ser declarados irrelevantes y, por tanto, no serán objeto de discusión.

**b) ¿Cómo pruebo una afirmación? Identificar con qué medio probatorio se sustentará que un determinado hecho ha ocurrido**

Se entiende como medio probatorio a todo aquel instrumento por el cual se incorpora al proceso cierta información sobre sucesos que han ocurrido en la realidad. Mediante estos instrumentos se busca introducir información al procedimiento con el objeto de justificar la verdad de una determinada afirmación sobre un hecho. Algunos tipos de

medios probatorios son el testimonio, la declaración del perito o su informe, un documento, entre otros

Es importante identificar cuál es la afirmación que se pretende probar con un determinado medio probatorio, a efectos de analizar y evaluar si dicho medio acredita la ocurrencia del hecho que se quiere dar por probado.

**Cuadro N° 4**  
**Análisis de la probanza de un hecho**

Afirmación	Medio probatorio	Análisis
Exploración S.A. derramó 5000 galones de combustible al mar de Piura.	Informe pericial sobre el origen del derrame	En el informe se determinó que el derrame se originó en la plataforma de la empresa Exploración S.A. Ello, a partir del rastreo de la fuente del combustible. Para tal efecto, se han utilizado una serie de técnicas detalladas en el informe para determinar el origen de la fuga de combustible.

Como puede apreciarse, la adecuada relación entre la afirmación a ser corroborada y el medio probatorio a utilizar para dicho fin, permite un análisis idóneo de los hechos, a la vez que, permite garantizar contar con una información que pueda resultar fiable a efectos de poder resolver mejor el caso.

## 2.2. Los medios probatorios en la LPAG

A continuación, corresponde analizar los atributos que tienen que ser considerados por la autoridad administrativa al momento de determinar el valor de un medio probatorio, de conformidad con lo previsto por el artículo 166 de la LPAG. Dicho dispositivo señala que:

***“Artículo 166.- Medios de prueba***

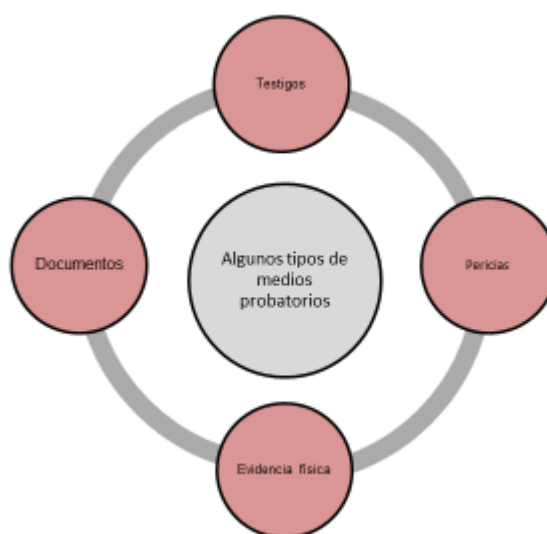
*Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:*

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.”

Tal como se ha señalado, los medios probatorios cumplen un papel trascendental en la fundamentación de una afirmación, en la medida que son los instrumentos a través de los cuales se obtiene información para acreditar un hecho. El aspecto relevante al analizar los medios probatorios se encuentra en preguntarse cuál es la prueba que garantiza la fiabilidad de la información que se quiere acreditar con dicho instrumento.

Ciertamente, deberá existir una correspondencia entre el tipo de información o afirmación que se quiere acreditar y el tipo de medio probatorio que voy a utilizar. Entre los diversos medios probatorios que se pueden ofrecer –dependiendo del caso- se encuentran la prueba testimonial; pericial; documental y física, los que serán materia de análisis a continuación.

**Gráfico 5**  
**Algunos tipos de medios probatorios**



### 2.3. Tipos de medios probatorios

De acuerdo a lo señalado en el artículo 166 de la LPAG, en el procedimiento administrativo se puede utilizar cualquier medio probatorio siempre que permita acreditar un determinado hecho, razón por la cual se puede afirmar que el principio que rige para el ofrecimiento de un medio probatorio es el de atipicidad. Sin perjuicio de ello, existen ciertos medios probatorios que son más recurrentes en los procedimientos tales como la prueba testimonial, pericial, documental, entre otros.

#### 2.3.1. La prueba testimonial

En el artículo 175 de la LPAG se regula la prueba de testigos en el procedimiento administrativo, tal como se indica a continuación:

**“Artículo 175.- Testigos**

175.1 El proponente de la prueba de testigos tiene la carga de la comparecencia de los mismos en el lugar, fecha y hora fijados. Si el testigo no concurriera sin justa causa, se prescindirá de su testimonio.

175.2 La administración puede interrogar libremente a los testigos y, en caso de declaraciones contradictorias, podrá disponer careos, aun con los administrados.”

El párrafo 175.1 del artículo 175 de la LPAG establece quien tiene la carga de producir la prueba; en este caso, el proponente de la prueba. Si aquel no concurriera, la autoridad podría prescindir de su testimonio. Sin perjuicio de ello, si la prueba es

trascendental para la acreditación de un determinado hecho, la autoridad debería requerir al testigo que se presente al procedimiento y agotar todas las medidas necesarias para que se presente.

Tal como ya se mencionó, si la búsqueda de la verdad es un principio que guía al procedimiento administrativo, entonces la autoridad debe utilizar todas las herramientas que tenga a su alcance para lograr ese objetivo.

El párrafo 175.2 del artículo 175 de la LPAG establece que la administración puede interrogar libremente a los testigos y, si fuera el caso, disponer un careo. Esta norma da libertad a la autoridad para que planifique la forma en que se llevará a cabo el interrogatorio y para que establezca las pautas de su ejecución.

A efectos de coadyuvar a la autoridad administrativa en el ejercicio de esa potestad a continuación se establecen algunos criterios que le podrían servir en la tarea de obtener información relevante del testigo. En ese sentido, en el análisis de la prueba testimonial se podría seguir el siguiente esquema de análisis: primero, se evalúa su admisibilidad; y, luego, en segundo lugar, su credibilidad.

El referido análisis secuencial se justifica en las siguientes pautas: (i) primero hay que evaluar si el testigo va a aportar algún tipo de conocimiento directo sobre el hecho que va a declarar; y, (ii) segundo, recién se puede analizar la credibilidad del testigo. En el Gráfico N° 6 se muestra la secuencia del esquema de análisis<sup>19</sup>.

**Gráfico N° 6**  
**Análisis de la prueba testimonial**

**Paso 1**

**Admisibilidad del testigo**

	Elementos	Resultado
Testigo competente	El testigo observó directamente los hechos que declara	
	El testigo comprende los hechos sobre los cuales está declarando	



**Paso 2**

**Evaluación del valor probatorio del Testimonio**

	Elementos	Resultado
Credibilidad del Testigo	Honestidad	
	Objetividad	
	Capacidad sensorial	
	Memoria	

<sup>19</sup> Este gráfico ha sido tomado de Higa Silva, César Augusto. Hacia un análisis lógico – epistémico de la prueba testimonial. Una propuesta para superar los criterios subjetivos y de conciencia de los medios probatorios. En: Revista Peruana de Derecho Procesal. Lima: editorial Comunitas, 2010, N° 13.

En el gráfico se muestra los criterios que podrían coadyuvar a la determinación de la confiabilidad de la información proporcionada por el testigo. Al final de este análisis, la autoridad llegaría a un resultado sobre qué tan confiable es el testigo. Ciertamente, en cada caso concreto no siempre se evalúa todos los aspectos señalados en el Gráfico N° 6, razón por la cual la autoridad podría limitar su análisis a los aspectos seleccionados de acuerdo al caso.

### 2.3.2. La prueba pericial

En esta sección se analizará la prueba pericial, que es una de las pruebas más importantes y utilizadas en el procedimiento. Ello por el alto nivel de confianza asignado a los peritos para la acreditación de un hecho. Ahora bien, para que la justificación de una determinada afirmación se encuentre debidamente sustentada no basta aceptar lo que diga el perito, sino que ello debe responder al análisis de la información brindada por el perito mismo. En el artículo 176 de la LPAG se regula la prueba pericial en el procedimiento administrativo, tal como se muestra a continuación:

***“Artículo 176.- Peritaje***

*176.1 Los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa, debiendo en el mismo momento indicar los aspectos técnicos sobre los que éstos deben pronunciarse.*

*176.2 La administración se abstendrá de contratar peritos por su parte, debiendo solicitar informes técnicos de cualquier tipo a su personal o a las entidades técnicas aptas para dicho fin, preferentemente entre las facultades de las universidades públicas.”*

Antes de determinar el objeto de la prueba pericial, resulta importante señalar que se entiende por este tipo de pruebas<sup>20</sup>. Por prueba pericial se entiende aquella prueba producida por una persona con un conocimiento especializado, de carácter científico o técnico, que son indispensables para comprender y determinar si un hecho ocurrió o no. Un perito será tal si posee el conocimiento, habilidades, entrenamiento o la educación necesaria para dar elementos respecto de si un determinado hecho objeto de discusión en un proceso ocurrió o no.<sup>21</sup>

De acuerdo al párrafo 176.1 del artículo 176 de la LPAG, para proponer la designación de un perito es necesario que el administrado indique cuál es el aspecto técnico sobre el cual debe pronunciarse. En ese sentido, es necesario que se determine, en primer lugar, la proposición que deberá ser objeto de prueba y, luego de ello, si es necesario un conocimiento especializado para probar dicha proposición.

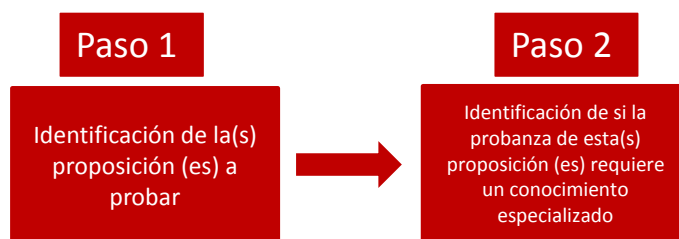
#### Gráfico N° 7

<sup>20</sup> En el presente trabajo, utilizaremos los términos experto o perito como sinónimos.

<sup>21</sup> Al respecto, ver: Rules 702 (Testimony by Experts) de la Federal Rules of Evidence 702. <http://www.law.cornell.edu/rules/fre/rules.htm>. (Página web visitada el 8 de noviembre de 2009 a las 7:09 p.m.). Nuestra definición es un refraseo de esta regla en función a los términos de nuestro sistema jurídico, a efectos de una mejor comprensión de la regla.



### Identificación de la necesidad de la prueba de expertos

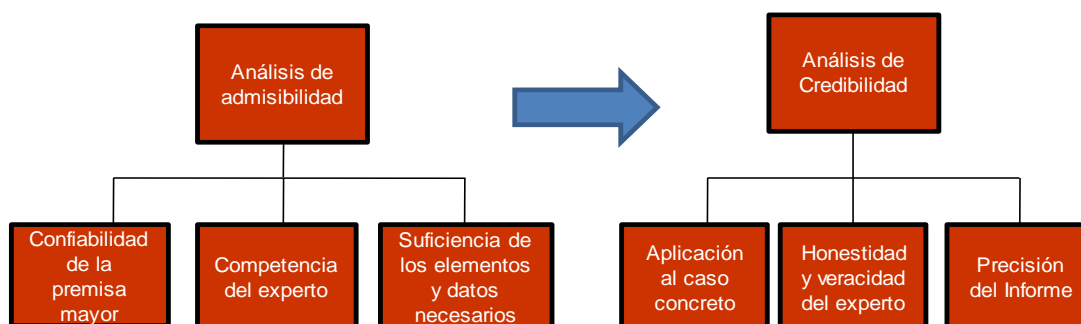


La identificación clara y precisa de la proposición a probar permitirá determinar la relevancia de esta respecto de las cuestiones que son objeto de disputa en el procedimiento. Asimismo, ello servirá para centrar a los expertos sobre qué proposiciones deben pronunciarse, así como exigirle que su informe sea claro y preciso, sin que quepa ningún nivel de ambigüedad en sus afirmaciones.

De acuerdo al párrafo 176.2 del artículo 176 de la LPAG, la autoridad administrativa no contratará peritos por su parte, sino que podrá solicitar informes técnicos de cualquier tipo a su personal o a entidades técnicas, especialmente, universidades públicas. En rigor, debería pedir un informe a aquellas entidades que cuenten con el personal y los instrumentos más idóneos para analizar la cuestión que es objeto de la prueba pericial.

Cabe indicar que la LPAG no regula la elaboración ni el análisis del informe pericial. Al igual que en el caso de la prueba testimonial, ello no es necesario porque la autoridad podría guiarse por los criterios epistemológicos desarrollados en la doctrina para el análisis de este tipo de pruebas. A efectos de coadyuvar a la autoridad administrativa en el análisis, a continuación se establecen algunos criterios que podrían servir en la tarea de analizar este tipo de pruebas<sup>22</sup>.

**Gráfico N° 8**  
**Pautas para analizar la prueba pericial**



<sup>22</sup> Este gráfico ha sido tomado de Higa Silva, César Augusto. La prueba pericial: ¿un acto de fe o un acto racional? Discusión de qué criterios deben ser evaluados para admitir y valorar la declaración de un experto en un proceso. Cuaderno de Trabajo N° 16 publicado por el Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Año 2010.



Conviene señalar que lo importante al analizar la prueba pericial se encuentra en determinar la confiabilidad de cada uno de los criterios utilizados por el perito al realizar su informe. Así, la autoridad debe realizar un examen crítico respecto de si la conclusión a la cual llega el perito se puede inferir de las razones esbozadas en su informe y qué tan sólida es su conclusión.

### 2.3.3. La prueba documental y evidencias tangibles

En esta sección se analizará la prueba documental y la evidencia tangible que en nuestro país tienen gran aceptación, principalmente, por la desconfianza que se tiene en los testigos y los peritos.

***“Artículo 169.- Solicitud de pruebas a los administrados***

*169.1 La autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.*

*169.2 Será legítimo el rechazo a la exigencia prevista en el párrafo anterior, cuando la sujeción implique: la violación al secreto profesional, una revelación prohibida por la ley, suponga directamente la revelación de hechos perseguibles practicados por el administrado, o afecte los derechos constitucionales. En ningún caso esta excepción ampara el falseamiento de los hechos o de la realidad.*

*169.3 El acogimiento a esta excepción será libremente apreciada por la autoridad conforme a las circunstancias del caso, sin que ello dispense al órgano administrativo de la búsqueda de los hechos ni de dictar la correspondiente resolución.”*

De acuerdo al párrafo 169.1 del artículo 169 de la LPAG, la autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.

Al respecto, si bien la LPAG no define que se entiende por documento, el artículo 233 del Código Procesal Civil señala que por documento se entiende todo escrito u objeto que sirve para acreditar un hecho<sup>23</sup>. Así, por ejemplo, con relación a la naturaleza del acta de inspección, en el Informe N° 1334-2013-MTPE/4/8 emitido por el Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se señala lo siguiente:

*“El acta a nuestro entender, es la constatación por parte del inspector respecto de un determinado hecho o situación, en un determinado espacio, lugar y tiempo; y tiene calidad probatoria iuris tantum; es decir, su calidad probatoria puede ser perfectamente quebrada. Como medio probatorio no puede ser declarada nula, muy diferente es que su eficacia probatoria pueda ser intensa o, todo lo contrario, dependiendo de la evaluación final que haga la autoridad administrativa respecto de*

<sup>23</sup> Código Procesal Civil

Artículo 233.- Documento

Es todo escrito u objeto que sirve para acreditar un hecho.

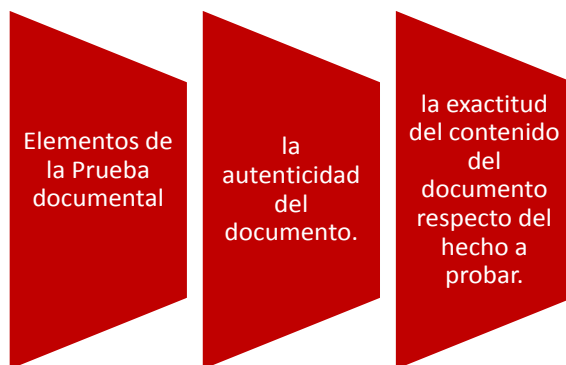
*los medios probatorios expuestos en el procedimiento administrativo al cual está adscrita dicha acta.”*

Como puede apreciarse en ese informe se indica que el acta contiene la constatación u observaciones realizada por el inspector al acudir a un determinado establecimiento. En otras palabras, es un medio en el cual se trata de representar lo observado en un momento y lugar determinado.

Al analizar el valor probatorio de un documento se debe evaluar lo siguiente:

- a) la autenticidad del documento. Con ello se pretende analizar si el documento realmente fue producido en el momento, lugar y por quién la parte que lo ofrece afirma. Ello, permitirá saber si el documento es una fuente confiable para obtener información sobre un determinado hecho.
- b) la exactitud del contenido del documento respecto del hecho a probar. Mediante este aspecto se trata de verificar qué tanto se puede tener por cierta la información contenida en el documento. Para ello, resulta importante saber cuál es la fuente que produjo el documento para preguntarle por qué se debería tener por cierto el contenido de la información que se quiere probar con dicho medio.

**Gráfico N° 9**  
**Elementos a analizar sobre la confiabilidad de la prueba documental**



De otro lado, debe indicarse que cuando se cuestione la confiabilidad de la información contenida en un documento no es suficiente con observar la falta de un requisito formal del documento, sino que es necesario indicar por qué la falta de ese requisito afectaría la fiabilidad de la información ahí contenida. En ese sentido, en la Casación 574-2015/San Martín del 19 de enero del 2016, emitida por la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema se señaló lo siguiente:

“(…)

**TERCERO.** *Que el encausado Chimoy Molleda en su recurso de casación de fojas doscientos sesenta y seis, del seis de julio de dos mil quince, plantea como tema general de una jurisprudencia si el acta de incautación no confeccionada in situ, sin firma del imputado y sin firma del Fiscal –a pesar de haberse consignado su intervención– tiene valor probatorio.*

*Empero, el problema que plantea no merece una respuesta excepcional y de carácter general por su trascendencia jurídica. Es evidente que no hace falta la presencia del Fiscal para la elaboración y validez de un acta de incautación tras una pesquisa, así como tampoco su validez formal se compromete porque el intervenido se niegue a firmarla. Tampoco se requiere, como presupuesto de eficacia jurídica, que se levante el acta en el lugar de la intervención –muchas razones, de urgencia y por las variables características o modalidades de la actuación policial y del lugar de injerencia, pueden explicarla (artículo 210º numerales 1 y 5 del Nuevo Código Procesal Penal: pesquisas policiales)–. Además, en materia de prueba los criterios de fiabilidad, congruencia y suficiencia son necesarios y, con ellos, el elemento central es el de corroboración.”*

(Negrilla agregada)

Tal como puede apreciarse, si una parte quiere cuestionar el valor probatorio de un acta (o, en general, algún documento) es necesario que ataque los aspectos que garantizan la fiabilidad de ese medio probatorio, tales como su autenticidad y exactitud respecto del hecho que se quiere probar con el documento. No basta con alegar que no se han seguido aspectos formales para restarle todo valor probatorio al documento.

Con relación a la exactitud de la información que se pretende probar con el documento, si una de las partes alega que un hecho ocurrió en un determinado momento y la otra lo niega; la parte que ofreció el documento debe acreditar por qué ese medio representa, de manera fiable, el hecho a probar.

Así, por ejemplo, en el caso Paolo Guerrero vs Magaly Medina resuelto mediante sentencia del 16 de octubre de 2008, la Jueza Penal del Vigésimo Séptimo Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima (en adelante, la Jueza) condenó a Magaly Medina como autora del delito contra el Honor – Difamación a través de medios de comunicación social – por considerar que la acusada difundió, a sabiendas e intencionalmente, una información falsa respecto de que Paolo Guerrero salió el 18 de noviembre de 2007 de un concurrido restaurante después de las 2:00 a.m.

En el caso se discutía el valor probatorio que se le daba a ciertas fotografías que mostraban a Paolo Guerrero saliendo de noche. El denunciante alega que él había salido alrededor de las 8:00 pm del día 17 de noviembre de 2007, mientras que Magaly Medina señalaba que él había salido al día siguiente a las 2:00 a.m. Para tal efecto, ofreció ciertas fotografías donde se muestra que el denunciante se retiraba del restaurante en la noche. La cuestión estaba en saber si él se estaba yendo a las 8:00 p.m. o a las 2:00 a.m. El problema para esta posición estaba en que el fechador de la cámara fotográfica estaba malogrado y no se pudo interrogar al periodista que tomó las fotos. Por el contrario, el denunciante presentó el voucher del consumo y la Copia legalizada del Cuaderno de Ocurrencia del Servicio de Seguridad de la Cochera donde esta persona había estacionado su vehículo.

De esta manera, la acusada no pudo probar que las fotos mostrasen que el denunciante había salido a las 2:00 am, tal como ella había señalado. Por el contrario, el denunciante si ofreció elementos de juicio que acreditaban su posición.

Este caso muestra que la autoridad debe analizar qué tan fiel es el documento respecto de los hechos que se quieren probar con este medio probatorio. Para ello, se podrá recurrir a las personas que produjeron el documento o revisar el proceso por el cual fue producido. A partir del análisis de esos elementos, se podrá determinar si, efectivamente, el documento representa, fielmente, el hecho para el cual fue ofrecido.

Con relación a la evidencia física o tangible, debe indicarse que por este tipo de evidencia se entenderá todo objeto del mundo respecto del cual se pretenda extraer una determinada información sobre un hecho. Ahora bien, para garantizar que los objetos no han sufrido algún tipo de cambio respecto de la situación en la cual fueron encontrados originalmente, es necesario que se documente, al menos, lo siguiente:

- a) cuándo se encontró el objeto;
- b) cómo se ha resguardado y conservado el objeto; y,
- c) quiénes han sido todas las personas que lo han resguardado.

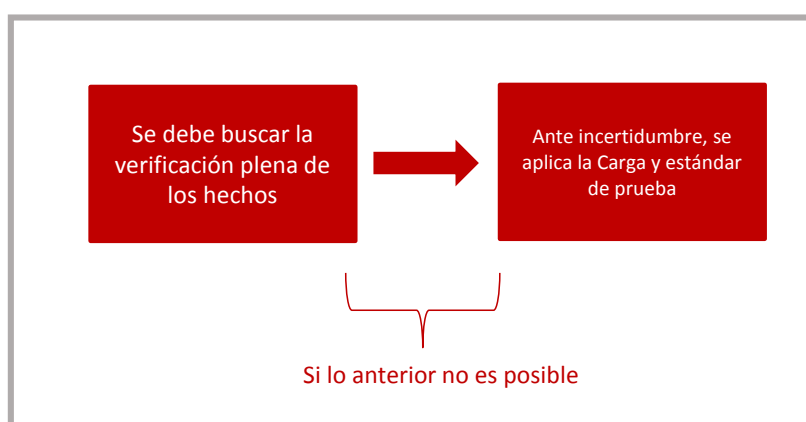
La finalidad de estos criterios se encuentra en analizar cuál ha sido el procedimiento que se ha seguido para resguardar y conservar el objeto, de manera tal que no se haya visto alterado respecto del momento en el cual fue encontrado. Asimismo, se requiere saber quiénes lo resguardaron o tuvieron en su poder, en caso sea necesario verificar que el procedimiento se ha seguido.

## CAPITULO 3

### Valoración y carga de la prueba

En este capítulo se abordará la temática referida a cómo valorar la prueba producida y actuada en el procedimiento a efectos de saber qué ocurrió en un caso y, en caso la prueba no sea concluyente, como operan reglas sobre carga de prueba y estándar de prueba, a efectos de tomar una decisión. Veamos el Gráfico N° 10.

**Gráfico N° 10**  
**Relación entre la verdad material y la carga y el estándar de prueba**



En el procedimiento, la autoridad administrativa debe tratar de saber qué ocurrió en el caso. Tal como ha sido señalado, la verdad es un objetivo primordial en el procedimiento. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de verificar los hechos del caso, no siempre ello es posible. En este tipo de situaciones, el derecho ha establecido ciertas reglas que le indican a la autoridad cómo debe resolver el caso, tales como la carga de la prueba y el estándar de prueba.

A continuación, se analizará la importancia de la valoración de la prueba y, en especial, de recurrir al razonamiento por indicios para saber qué ocurrió en un caso. Luego de ello, se analizará cómo se utiliza la carga y el estándar de prueba en el procedimiento cuando no hay prueba suficiente para acreditar un hecho.

#### **3.1. Importancia y necesidad de recurrir a la prueba o al razonamiento por indicios en la legislación y jurisprudencia**

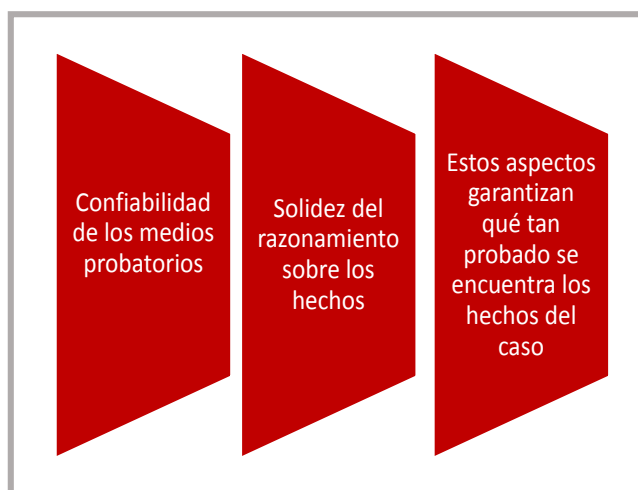
Tal como ha sido señalado, la autoridad administrativa es un sujeto activo en la búsqueda y determinación de la verdad en el procedimiento. La autoridad administrativa debe corroborar qué ocurrió en un caso, pues es a partir de ese conocimiento que podrá determinar si el investigado vulneró una norma en particular y, si este es el caso, qué medidas se deben adoptar. Sin un conocimiento exacto y preciso sobre qué ocurrió, la autoridad no podrá tomar las medidas idóneas para resolver el problema sometido a su competencia.

Una de las formas más utilizadas para descubrir y determinar qué sucedió en un caso se encuentra en el **razonamiento por indicios**. Mediante este tipo de razonamiento, la autoridad trata de inferir a partir de ciertos datos si el hecho imputado ocurrió o no. Al razonamiento por indicios también se le conoce como **prueba indirecta** en tanto que se infiere la ocurrencia de un determinado hecho a partir de otros hechos; es decir el hecho investigado no se deduce de una prueba directamente relacionada a éste.

Ahora bien, el hecho de que la determinación de la verdad se realice de manera indirecta no implica que este tipo de razonamiento sea menos confiable que el realizado mediante la prueba directa. En ambos tipos de razonamiento, su validez depende del grado de confiabilidad de los medios probatorios y de la solidez de las reglas utilizadas en la motivación. Son estos aspectos los que deben ser analizados y evaluados en el caso, a efectos de comprobar si una imputación se encuentra debidamente acreditada.

38

Gráfico N° 11  
Razonamiento sobre los hechos del caso



El razonamiento por indicios se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico. Así, en el artículo 276 del Código Procesal Civil se establece que Juez puede adquirir certeza sobre un hecho desconocido relacionado con la controversia si un acto, circunstancia o signo se encuentra suficientemente acreditado. En ese mismo sentido, en el numeral 3 del artículo 158 del Nuevo Código Procesal Penal se acepta, implícitamente, que un determinado hecho pueda ser inferido a partir de ciertos indicios, siempre y cuando se cumpla con los elementos previstos en el referido numeral<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Código Procesal Civil

"Indicio. -

Artículo 276.- El acto, circunstancia o signo suficientemente acreditados a través de los medios probatorios, adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia."

Nuevo Código Procesal penal

"Artículo 158 Valoración. -

(...)

3. La prueba por indicios requiere:

A nivel jurisprudencial, mediante Acuerdo Plenario 1-2006/ESV-22, del 13 de octubre de 2006, las salas penales de la Corte Suprema también establecieron, implícitamente, en el considerando cuarto del R. N. N° 1912 - 2005 PIURA, que una condena penal se puede sustentar en un razonamiento por indicios. En esta decisión se establecieron como precedentes de observancia obligatoria los criterios que se deben tener en cuenta al momento de utilizar el razonamiento por indicios para condenar a alguien.

A nivel de la autoridad administrativa ambiental, en la Resolución N° 007-2015-OEFA/TFA-SEM, la Sala Especializada en Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental señaló lo siguiente sobre la utilización de los indicios:

*“De ello se desprende que los indicios (entendidos como sucedáneos de los medios probatorios), permiten generar certeza en la autoridad administrativa sobre la ocurrencia de determinado hecho al interior de un procedimiento, siendo su utilización admitida en nuestro ordenamiento jurídico”.*

En la Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM, del 25 de agosto de 2015, la Sala Especializada en Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental reitera ese razonamiento y señala que los indicios son auxilios a los que puede recurrir el juzgador para determinar si un determinado hecho ocurrió o no. Esta autoridad se basa en lo señalado por la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y la legislación sobre la utilización de los indicios como auxilios para determinar la ocurrencia del hecho.

Como puede apreciarse, el razonamiento por indicios es un medio válido para determinar si la imputación se encuentra o no probada. Lo importante no es si la prueba utilizada es directa o indirecta, sino si los elementos probatorios se encuentran debidamente acreditados y el nexo lógico - fáctico es lo suficientemente coherente y sólido para garantizar que a partir de los indicios se puede deducir la imputación. Como señala Pablo Talavera, lo que se debe garantizar es que esa prueba, por indicios, sea pasible de un control de racionalidad de su vinculación y solidez para inferir el hecho objeto de discusión en el proceso<sup>25</sup>.

### **3.2. Reglas para decidir ante una situación de incertidumbre: la carga de la prueba y el estándar de prueba**

Ahora bien, tal como ha sido evidenciado no siempre es posible saber que ocurrió en un caso, a pesar del esfuerzo en buscar pruebas para su resolución. En ese tipo de escenarios, se han establecido en el procedimiento ciertas reglas que le indican a la autoridad cómo debe manejar la controversia, tales como la carga de la prueba y el

a) Que el indicio esté probado;

b) Que la inferencia esté basada en las reglas de la lógica, la ciencia o la experiencia;

c) Que cuando se trate de indicios contingentes, éstos sean plurales, concordantes y convergentes, así como que no se presenten conraindicios consistentes.”

<sup>25</sup> TALAVERA ELGUERA, Pablo. La Prueba - En el Nuevo Proceso Penal. Lima: Academia de la Magistratura, 2009, p. 137.



estándar de prueba. Estas reglas tienen como objetivo establecer quién debe soportar el riesgo de perder el caso cuando ciertos hechos no se encuentren probados.

### 3.2.1. La carga de la prueba: concepción tradicional

Para Devis Echandía, la carga de la prueba consiste en lo siguiente<sup>26</sup>:

*“[La] carga de la prueba es una noción procesal, que contiene la regla de juicio por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar cuando no encuentra en el proceso pruebas que le den certeza sobre los hechos que deben fundamentar su decisión e indirectamente establecer a cuál de las partes le interesa la prueba de tales hechos, para evitar las consecuencias desfavorables a ella o favorables a la otra parte.”*

La regla de la carga de la prueba establece quién tiene que probar qué para obtener una decisión favorable. Este criterio dispone quién asumirá el riesgo en caso no pruebe el hecho que le correspondía. De ese modo, cada parte sabrá qué debe probar si quiere obtener una decisión favorable. Se debe recordar que **la carga de la prueba opera al final del procedimiento**, esto es, cuando la autoridad debe tomar una decisión final sobre si está probado cierto hecho.

Por eso, ante la falta de pruebas concluyentes respecto de qué sucedió en un caso, la regla de la carga de la prueba tiene como objetivo señalar quién perderá el caso. Es una regla que opera luego de analizar los hechos del caso. En ese mismo sentido, Montero Aroca señala que *“(...) la doctrina del onus probandi tiene como función principal señalar las consecuencias de la falta de prueba”*<sup>27</sup>.

Debe tenerse en cuenta, además, que la autoridad puede disponer que se actúen ciertas pruebas, incluso si las partes no las han propuesto. Ello, en tanto que la autoridad se encuentra obligada a saber qué ocurrió en el caso y puede suplir la deficiencia probatoria de las partes, tal como se puede apreciar en el párrafo 162.1 del artículo 162 y el párrafo 163.1 del artículo 163 de la LPAG, que se citan a continuación:

**“Artículo 162.- Carga de la prueba**

162.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.  
(...) “

**“Artículo 163.- Actuación probatoria**

163.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. (...)”

Como puede apreciarse, la autoridad puede solicitar la actuación de aquellos medios probatorios adicionales que considere necesarios para emitir su decisión final. La

<sup>26</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *“Compendio de la Prueba Judicial”*. Santa Fe: Editorial Rubinzal Culzoni, tomo 1, p. 197.

<sup>27</sup> MONTERO AROCA, Juan. *La prueba en el proceso civil*. 2ª ed. Madrid: Editorial Civitas, pp. 53-68.



autoridad no se ciñe solo a los medios probatorios que las partes le han propuesto, sino que, en resguardo del interés público y de los derechos de las partes, puede solicitar pruebas adicionales. Sin embargo, si luego de requerir pruebas, éstas resultan insuficiente para dar por cierta una determinada afirmación, la autoridad aplicará la carga de la prueba, esto es, resolverá en contra de la parte que le correspondía probar un determinado hecho.

### 3.2.2. La carga de la prueba dinámica

Sin perjuicio de lo señalado líneas arriba, en muchos casos, la autoridad podría cambiar la regla de la carga de la prueba si es que ello contribuye a garantizar el derecho a un debido procedimiento y una mejor protección de los derechos de las personas. La utilización de la carga de la prueba dinámica busca flexibilizar, en el caso concreto, cuál es la parte que podría probar de mejor manera un determinado hecho<sup>28</sup>.

En efecto, en un caso, puede ser que una de las partes se encuentre en mejor situación para obtener, producir y actuar la prueba, mientras que para la parte que tenía asignada la carga, ello podría ser muy difícil o cuasi imposible<sup>29</sup>. Atendiendo a ello, la autoridad podría flexibilizar la carga y asignársela a la otra. Lo único que debe hacer es garantizarle el derecho de defensa a la parte que se le ha reasignado la carga de la prueba. De esa manera, se garantizaría de mejor manera el derecho a un debido procedimiento de las partes.

En el caso peruano, en la Sentencia del 26 de enero de 2007, recaída en el Expediente 01776-2004-AA/TC, el TC ha señalado lo siguiente:

*“c. La utilización de la prueba dinámica*

*Se ha señalado prima facie que la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos, según lo presenta el artículo 196° del Código Procesal Civil. Frente a ello, la carga probatoria dinámica significa un apartamiento de los cánones regulares de la distribución de la carga de la prueba cuando ésta arroja consecuencias manifiestamente disvaliosas para el propósito del proceso o procedimiento, por lo que es necesario plantear nuevas reglas de reparto de la imposición probatoria, haciendo recaer el onus probandi sobre la parte que está en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva.”<sup>30</sup>*

*(Negrilla agregada)*

En la CAS. N° 4445-2011 AREQUIPA del 25 de octubre del 2012, la Sala Civil de la Corte Suprema ha señalado lo siguiente:

<sup>28</sup> PEYRANO, Jorge W. *“Cargas probatorias dinámicas”*. Santa Fe: Rubinzal- Culzoni Editores, 2008, p. 638.

<sup>29</sup> FALCÓN, Enrique. *Tratado de la Prueba: civil, comercial, laboral, penal, administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea de A. y R. Depalma, 2003, pp. 278 – 279.

<sup>30</sup> Sentencia del 26 de enero del 2007, recaída en el Expediente N° 001776-2007-AA/TC (caso Morales Medina), fundamento jurídico 50.

**“Cuarto.-** Que, no obstante lo expuesto, la carga dinámica de la prueba es una teoría del derecho probatorio que asigna la carga de probar a la parte procesal que se encuentre en mejores condiciones de hacerlo. Esta modalidad de carga procesal fue aplicada por el Tribunal Constitucional en la sentencia número 1776-2004-AA/TC, respecto a la utilización de la prueba dinámica señalando que: "es necesario plantear nuevas reglas de reparto de la Imposición probatoria, haciendo recaer el onus probandi sobre la parte que está en mejores condiciones profesionales, técnicas o láticas para producir la prueba respectiva. (...)

**Quinto.-** Que, debe ponderar la situación que cuando quien tiene la carga de probar se enfrenta a la prueba diabólica, mientras que quien está en la contraparte tiene fácil acceso a los medios probatorios, pero que al verse beneficiado por no estar gravado con la carga de la prueba y en consecuencia no tener incentivos para aportar las mismas, toma ventaja de esta situación para ganar posiciones dentro del proceso o probablemente obtener un resultado final favorable ante la imposibilidad de quien alega los hechos de comprobar sus afirmaciones. (...)

**Octavo.-** Que, al respecto, Alvaro Luna Yerga nos explica lo siguiente: "La disponibilidad probatoria consistirá en que una de las partes posee en exclusiva un medio probatorio idóneo para acreditar un hecho, de tal modo que resulta imposible para la otra parte acceder a él. Por su parte, el Principio de Facilidad, de alcance más amplio que el anterior, exige tener en cuenta la existencia de impedimentos que dificulten a una de las partes la práctica de un medio de prueba, mientras que para la otra ésta resulta más fácil o cómoda. Con la aplicación de estos principios, el Juzgador si bien inicialmente deberá tomar en consideración la regla que estable que quien afirma los hechos debe probarlos, al momento de sentenciar podría invertir la carga probatoria si la parte que tiene facilidad o disponibilidad de los medios o fuentes de prueba no colabora con el proceso u obstaculiza el acceso a los mismos."

A nivel administrativo, la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del Tribunal de Indecopi también ha utilizado la carga de la prueba dinámica en casos médicos de Protección al Consumidor. Al respecto, en la Resolución N° 1343-2010/SC2-INDECOPI del 21 de junio del 2010, esta Sala señaló lo siguiente:

*“37. Atendiendo a lo señalado en los puntos precedentes, este Colegiado considera que, en el caso objeto de controversia, debe aplicarse la teoría de las cargas probatorias dinámicas, pues resulta claro que la acreditación del defecto constituye una carga de imposible cumplimiento para el denunciante. Por el contrario, el único sujeto de la relación de consumo que se encontraba en la posibilidad de incorporar al expediente material probatorio (...) era la Clínica Oftálmica (...)"*

(Negrilla agregada)

Como puede apreciarse, en el ordenamiento jurídico peruano, si bien la teoría de la carga probatoria dinámica no se encuentra plasmada expresamente en la legislación peruana, ésta si ha sido reconocida y desarrollada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional, por algunas salas de la Corte Suprema y de tribunales administrativos. La idea de fondo es que la asignación de la carga de la prueba puede ser variada en un caso concreto si es que una de las partes se encuentra en mejores condiciones para producir y actuar una determinada prueba.

### 3.2.3. El estándar de prueba

El estándar de prueba consiste en la regla que establece cuál es el nivel de probanza que debe tener la pretensión de una parte para que la autoridad pueda resolver a su favor. En otras palabras, establece cuán probada debe encontrarse una determinada afirmación para que la autoridad pueda darle la razón a quién la alega.

El estándar de prueba para resolver un caso dependerá de la especialidad o área del derecho en que nos encontremos. Así, por ejemplo, si nos encontramos en el derecho administrativo sancionador opera el estándar de la presunción de licitud que, de acuerdo al inciso 9 del artículo 230 de la LPAG consiste en lo siguiente:

***“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa***

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

*(...)*

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

*(...)*

En ese sentido, se entiende que para resolver en contra de un administrado en un PAS es necesario que la administración cuente con evidencia que demuestre que el acusado cometió la infracción que se le imputa. Ahora bien, el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre **probada más allá de toda duda razonable**.

En otras palabras, solo se puede condenar a un administrado si la acusación es la única hipótesis posible que explica los hechos probados del caso. Si existe otra teoría que pueda explicar los hechos probados del caso, entonces no se puede condenar al acusado. Ello, se puede inferir a partir de la concordancia del citado inciso 9 del artículo 230 de la LPAG con lo establecido en el Artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Penal, que establece lo siguiente:

***“Artículo II. Presunción de inocencia.-***

***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.*

*(...)*”

Como puede observarse, si hay duda (razonable) sobre que el acusado haya cometido los hechos imputados, entonces la autoridad debe absolverlo. Ese es el estándar fijado en los procedimientos sancionadores, que por su carácter punitivo se asemejan a los procesos de naturaleza penal. De esta manera, este estándar establece cuál es el nivel de probanza que se debe cumplir para sancionar a un particular en un PAS. La Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación,

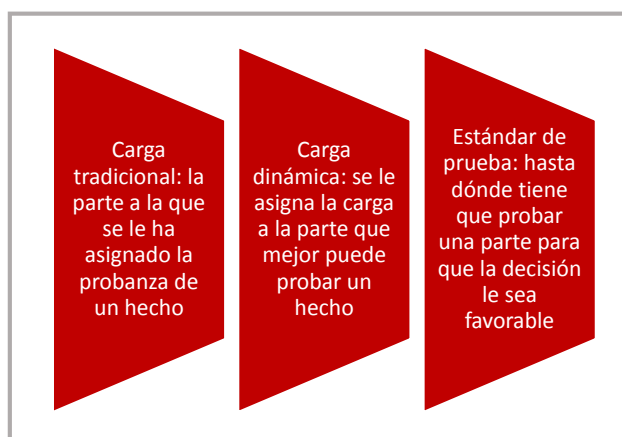
sino que tiene que encargarse de demostrar que ésta es la única que explica los hechos probados del caso.

Ahora bien, este es el estándar de prueba que se ha fijado en el ámbito del derecho administrativo sancionador; sin embargo, en otras áreas del ordenamiento jurídico no es tan claro cuál es el parámetro. En ese sentido, la autoridad podrá determinar el estándar probatorio dependiendo de la especialidad jurídica en que se encuentre. Así, por ejemplo, en el derecho de consumo o en el derecho laboral podría establecerse que ante la duda se resolverá a favor de la parte débil de la relación.

Lo ideal es que el ordenamiento establezca cuál es el estándar probatorio exigido para resolver a favor de una u otra parte en las distintas especialidades jurídicas. Ello, porque las partes sabrían cuál es el nivel de probanza que deberían llevar a cabo si es que quieren que la decisión sea favorable a sus intereses. Sin embargo, dado que en muchas especialidades jurídicas no existen parámetros prefijados, la autoridad administrativa podría determinarlo de acuerdo al bien jurídico objeto de protección en el caso. Lo importante es que se indique cuál es el nivel de exigencia probatoria que debe cumplir el pedido de una parte para que la autoridad pueda resolver a su favor.

Por tanto, a manera de conclusión, se puede señalar que la carga de la prueba es una regla que le indica a la autoridad quién tiene que probar qué para obtener una decisión favorable. Asimismo, el estándar de prueba le indica a la autoridad cuál es el nivel de probanza al que deben llegar las partes para que la decisión le sea favorable. Es importante recordar que no basta con ofrecer ciertos elementos de juicio a favor de su posición, sino que, además, es necesario que esos elementos lleguen al nivel exigido por el ordenamiento en el ámbito jurídico donde se tomará la decisión respectiva.

**Gráfico N° 12**  
**La carga y estándar de prueba**





## ANEXOS 1: CASOS

### Principio del Debido Procedimiento

**Derechos involucrados:** Derecho a la libertad de empresa, seguridad ciudadana, tranquilidad pública, derecho al medio ambiente (entorno acústicamente sano)

**Demandante:** Asociación de Comerciantes San Ramón y Figari

**Demandadas:** Ordenanzas N<sup>o</sup> 212-2005 y N<sup>o</sup> 215-2005 de la Municipalidad Distrital de Miraflores

**Exp:** N<sup>o</sup> 007-2006-PI/TC

**Hechos:**

- a) La Municipalidad Distrital de Miraflores emitió dos ordenanzas que establecen (i) horarios máximos de funcionamiento (de domingos a jueves hasta la 1 am. y los viernes, sábados y vísperas de feriados hasta las 2 am.) para los locales ubicados en los pasajes San Ramón y Figari (“Calle de la Pizzas”) y (ii) un horario mínimo de reapertura de dichos locales, a las 7 am.
- b) La Asociación de Comerciantes San Ramón y Figari señala que las ordenanzas cuestionadas (i) son contrarias al carácter general que deberían revestir las ordenanzas, (ii) y que vulnera el principio de igualdad, la libertad de empresa y la libertad de trabajo de los comerciantes.

**Fundamentos relevantes:**

(...)

#### §7. DEBIDO PROCESO Y REVOCACIÓN UNILATERAL DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

58 El derecho al debido garantiza (art. 139<sup>o</sup>, inciso 3, Constitución) a toda persona que cualquier acto que incida en la esfera subjetiva de sus derechos, debe estar precedido de un procedimiento donde aquélla pueda ejercer de manera plena los derechos que componen el derecho al debido proceso, en particular, el derecho de defensa. En tal sentido, los actos del poder público que inciden en los derechos de la persona y que están desprovistos de un procedimiento previo donde se hayan cumplido aquellas garantías, afectan el derecho al debido proceso.

59. El artículo 4<sup>o</sup> de la Ordenanza N.º 212 establece lo siguiente:

“(…) déjese sin efecto todas las Licencias Especiales dadas a la fecha, para los establecimientos comerciales ubicados en las referidas zonas.”

60. Esta disposición resulta contraria al derecho al debido proceso. La Municipalidad demandada no puede revocar licencias sin que haya precedido un procedimiento, en cada caso, esto es, con respecto a la situación individual de cada titular de los establecimientos comerciales ubicados en la zona que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ordenanza.

## Comentarios

El caso “Calle de las Pizzas” es interesante por varias razones:

(i) es un caso en el que el Tribunal modifica la finalidad de las Ordenanzas municipales, por otro tipo de finalidad para la que considera que las mismas sí resultan idóneas. Este parecería ser un caso de aplicación del principio de *Iura novi curia* en materia constitucional, y, en concreto, en un análisis de ponderación;

(ii) en este caso el Tribunal incurre en imprecisiones en su caracterización del subtest de idoneidad, pues lo que se busca en este caso es probar una relación de causalidad plausible, es decir, que exista una correlación razonable entre las medidas adoptadas y las finalidades buscada. Puede darse el caso de que esta correlación se logre de forma mucho más clara mediante medidas alternativas, pero ello ya no forma parte del subtest de idoneidad sino del de necesidad. Este error queda especialmente graficado en la sección llamada “Análisis de proporcionalidad I”, que va entre los fundamentos 27 y 33 de la sentencia;

(iii) finalmente, en esta sentencia se realiza un análisis bastante superficial en cuando a la necesidad de la medida. El fundamento 38 es el único que aborda esta problemática, pero lo hace sin plantear un análisis profundo y empíricamente documentado sobre el posible efecto de medidas alternativas a la adoptada por la municipalidad. Por ello, podemos concluir que la fundamentación del tribunal respecto de este punto es pobre.

En resumen, esta sentencia es interesante porque gran parte del razonamiento del TC sobre la medida impuesta por la Ordenanza de Miraflores es de tipo de empírico, razón por la cual se debió ofrecer evidencia que sustente las relaciones de causalidad analizadas en el caso o sobre la menor intervención de una medida frente a otras. En ese sentido, el TC pudo pedir a las partes que ofrezcan evidencia sobre las cuestiones empíricas que serían objeto de análisis en el caso y, de esa manera, tomar una decisión mucho más informada.

## Principio de verdad material

**Derechos invocados:** Derecho de propiedad, debido proceso y principio de verdad material

**Demandante:** Universidad Tecnológica del Perú

**Demandado:** Instituto Nacional de Cultura (INC) y el Ministerio de Educación

**Exp:** 02997-2009-PA/TC

### Hechos:

- a) La demandante es propietaria del inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N° 289-293, esquina con la Av. Arequipa N° 265-279.
- b) A través de la Resolución Directoral Nacional N° 1011-INC (publicada en El Peruano 13 de julio de 2006), emitida por el INC, se declaró como *ambiente urbano monumental* el tramo comprendido entre las cuadras 1 a 10 de la Av. Arequipa, provincia y departamento de Lima.
- c) Las afectaciones al derecho del demandante fueron las siguientes:
  - c.1) Derecho de propiedad. La resolución cuestionada al comprender el bien inmueble del demandante, le está afectando su derecho de propiedad, toda vez que impide la construcción de su local universitario.
  - c.2) Derecho al debido proceso. Así también, ha afectado su derecho al debido proceso, puesto que el INC no informó a los propietarios de los inmuebles declarados como *ambiente urbano monumental* de tal calificación, ni tampoco les concedió audiencia para realizar sus descargos.
  - c.3) Principio de verdad material. Asimismo, dicha resolución, sin que medie inspección técnica previa, ha señalado que los inmuebles declarados como *ambiente urbano monumental* se encuentran en buen estado de conservación, lo cual no es cierto ya que la propiedad fue comprada en un estado ruinoso.

### Fundamentos relevantes:

#### §.1 Sobre el derecho de propiedad

11. Atendiendo a ello, este Tribunal considera que el artículo 1° de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC y su Anexo, que declaró ambiente urbano monumental el inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima, vulnera el derecho de propiedad de la Universidad, debido a que ésta no va a poder usar, gozar y explotar, conforme a sus intereses, la integridad del inmueble referido, toda vez que, al haber sido declarado dicho inmueble ambiente urbano monumental, está impedida de introducir en él diseños, materiales o elementos urbanos atípicos, pues tiene la obligación de preservar la unidad y su carácter de conjunto, la traza urbana, su morfología y su secuencia espacial.

12. En sentido similar, este Tribunal estima que la declaración de ambiente urbano monumental, en el caso de inmueble referido, no constituye una medida necesaria y proporcional para limitar el ejercicio del derecho de propiedad de la Universidad, toda vez que el derecho de propiedad sobre el inmueble referido, específicamente su uso, goce y explotación, persigue una finalidad o función social legítima, como es la construcción de una sede para el desarrollo de la educación universitaria, que conforme al artículo 18° de la Constitución, tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación



intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica.

### **§.2 Sobre el derecho al debido proceso**

14. Asimismo, el INC vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la Universidad, debido a que el procedimiento iniciado para declarar ambiente urbano monumental el tramo comprendido entre las cuadras 1 a 10 de la Avenida Arequipa, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima, así como los actos que en procedimiento se han desarrollado, han estado desprovistos de la garantía de la publicidad de los actos de la Administración Pública.

A ello debe agregarse que, a pesar de que la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC es un acto que afecta los intereses y derechos de la Universidad, el Instituto Nacional de Cultura no cumplió con notificárselo, lo cual evidentemente afecta su derecho al debido proceso administrativo, pues una de las garantías de este derecho es la adecuada notificación de los actos administrativos que establecen una restricción al administrado.

### **§.3 Sobre el principio de verdad material**

15. Aún más, el derecho al debido procedimiento administrativo también ha sido vulnerado, en tanto que el Instituto Nacional de Cultura, al momento de emitir la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, no ha respetado el principio de verdad material, porque no verificó plenamente los hechos que sirvieron de motivo a su decisión, toda vez que en el cuarto considerando de la resolución referida se señala que “los inmuebles de valor histórico, artístico y urbanístico comprendidos entre las cuadras 1 al 10, estos inmuebles se encuentran en buen estado de conservación”, mientras que en el punto b) de la tercera observación del acta de entrega del bien inmueble referido, de fecha 31 de octubre de 2004, obrante a fojas 218 a 219, esto es, veinte meses antes de que se emitiera la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, se consigna que los “muros portantes paralelos a la Av. Arequipa tienen rajaduras producto de asentamientos diferenciados que hacen que la estructura pueda colapsar en cualquier momento”.

Este hecho pone en evidencia que existe contradicción entre lo consignado en el acta de entrega referida y en el cuarto considerando de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, pues en la primera se señala el estado ruinoso del inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, mientras que en la segunda, por el contrario, se destaca que, por encontrarse entre las cuadras 1 al 10 de la Av. Arequipa, el bien estaría en buen estado de conservación.

### **Comentarios:**

Esta sentencia pone en relevancia dos especies normativas (reglas y principios), cuya afectación en el presente caso, es de vital importancia en todo procedimiento administrativo. El primero referido al derecho al debido procedimiento y dos de sus garantías: i) el de la publicidad de los actos de la Administración Pública y, ii) el de la notificación de los actos administrativos que establecen una restricción para el administrado, como en el presente caso era evidente la afectación a los intereses y derechos de la Universidad. Lo segundo referido al principio de verdad material, el mismo que obliga a la autoridad administrativa a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo de su decisión, cuya prescripción se encuentra señalada en el numeral 1.11 del art. IV de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

## Valor probatorio del acta

**Derechos invocados:** Derecho a la debida motivación

**Instancia:** Intendencia de Lima Metropolitana

**Sujeto inspeccionado:** GRIFO SAN IGNACIO S.A.C

**EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 695-2014-SUNAFIL/ILM/SIRE1**

### Hechos:

- d) Mediante Orden de Inspección N° 3352-2014-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de mayo del 2014, del Sistema de Inspección del Trabajo de la SUNAFIL, se designó a la inspectora del trabajo, María Julia Soto Munguía a fin de que realice una inspección de investigación a Grifo San Ignacio S.A.C. (en adelante, Grifo San Ignacio), por el accidente ocurrido en sus instalaciones.

En la visita de inspección, se requirió a Grifo San Ignacio para que asista el 3 de junio de 2004a una diligencia de comparecencia y lleve la documentación solicitada. Sin embargo, ningún representante de la empresa asistió, lo cual consistiría en una infracción a la labor inspectiva, razón por la cual fue sancionada mediante Resolución de Sub Intendencia 692-2014-SUNAFIL/ILM/SIRE1 con una multa ascendente a S/. 19 000,00.

- e) En su recurso de apelación, Grifo San Ignacio señaló que no se ha tomado en cuenta lo expresado en sus descargos, en el cual se precisó que la actuación inspectiva del 29 de mayo de 2014 fue realizada para la verificación de un accidente de trabajo ocurrido en la Estación de servicios de la carretera panamericana norte Km. 21.5, Distrito de San Martín de Porres.

Así, ante el requerimiento de información del inspector de trabajo, el encargado de la estación Sr. Elio Asunción Mendoza le manifestó que el responsable de la obra civil de instalación de los tanques de combustible era la empresa DWG STUDIO SAC, quien era la empleadora de la accidentada Gloria Aurora Aquino Arévalo. En tal sentido, esta última empresa era la obligada a garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales con relación a la persona accidentada.

Ese hecho, además, había sido confirmado por la propia accidentada quien le manifestó que laboraba para la empresa DWG STUDIO SAC., por ello, la conducta del inspector de trabajo y de la SUNAFIL resulta arbitraria por haberles atribuido la calidad de empleadora de una persona que jamás laboro para el sujeto inspeccionado.

Finalmente, señaló que no existe una obstrucción a la labor inspectiva y que no existe un trabajador afectado ni perjudicado, por tanto, su omisión no puede ser calificada como insubsanable, tanto más, si mi representada cumplió con presentar los documentos requeridos por la inspectora, hecho por la cual, en todo caso, resulta aplicable lo dispuesto en el numeral 17,3 del Decreto Supremo N° 012-2013-TR, y la reducción de la multa impuesta.

**Fundamentos relevantes:**

(...)

**De la presunción de veracidad de los hechos constatados en el acta de infracción.**

c. 8) Cabe precisar que la naturaleza de las Actas de Infracción no es la de un acto administrativo, por el contrario son actos de la administración, consistentes en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio, deseo, etc., formando gran parte de las piezas procesales de los expedientes administrativos, considerándose actos no productores de efectos jurídicos directos, pudiendo ser medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: Pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas, actas documentales o instrumentales, etc.

c.9) De conformidad con el artículo 47 de la Ley general de inspección del trabajo, los hechos constatados por los inspectores del trabajo que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan merecen fe y se presumen ciertos, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los interesados en defensa de sus respectivos derechos e intereses. Esto es, en concordancia con lo establecido en el artículo 16 de dicha norma, que dichos hechos se presumirán ciertos, en tanto no sean desmentidos por los administrados mediante la presentación de algún medio probatorio. Es decir, por mandato de ley, esta otorgada al Acta de infracción una presunción iuris tantum sobre los hechos contenidos en la misma, no siendo suficiente el mero dicho del sujeto inspeccionado para superarla, sino que hará falta el aporte de las pruebas respectivas para tal fin.

c.10) En el presente caso, este Despacho, opina que, de la revisión del acta de infracción se advierte que esta ha sido elaborada por el inspector de trabajo, observando los requisitos dispuestos en el artículo 46 de la Ley general de inspección, en concordancia con el artículo 54 del Reglamento, por lo que los hechos que contiene gozan de presunción de veracidad.

**Comentarios con relación al carácter de las actas y al principio de presunción de veracidad:**

Con relación a este caso, tal como ha sido señalado en el Informe N° 1334-2013-MTPE/4/8, resulta importante resaltar los siguientes aspectos:

- a) El carácter del acta de infracción: esta tiene un carácter de constatación de un hecho en un determinado espacio y tiempo.
- b) Esa constatación tendrá una presunción de veracidad, es decir, la parte que niegue que los hechos no sucedieron tal como se señala en el acta tiene la carga de probar de que ello no fue así.
- c) En caso se ofrezca prueba en contra, la autoridad valorará todos los medios probatorios, a partir del cual determinará qué valor se le dará a dicho documento.

## Caso sobre el análisis de la prueba pericial

**Derechos invocados:** Idoneidad de los servicios médicos y análisis de la prueba pericial

**Denunciante:** Maria Luisa Cornejo Quispe

**Denunciados:** Alberto Ascenzo Palacio, Andrés León Martínez, Clínica Montesur y Clínica Tezza

**Exp:** 752-2006/CPC

### Hechos:

- f) La denunciante alega que en el marco de un tratamiento de fertilidad a cargo del médico Ascenzo, éste no advirtió el embarazo ectópico que había presentado, lo cual motivó que se realizará una tardía cirugía laparoscópica para su remoción practicada el 7 de julio de 2005 en la Clínica Montesur, en donde se cortó una trompa de falopio en la que se ubicada el embrión.
- g) Esta operación le produjo dolores y fiebre intensa, por ello acudió por emergencia a la Clínica Montesur el 10 de julio de 2005. Y recién el 13 de julio de 2005, se ordenó el examen de sangre y orina, los cuales evidenciaron un cuadro de peritonitis. Por ello, el médico Ascenzo convocó a su amigo, el médico León de la Clínica Tezza para que la ausculte, diagnosticando *peritonitis por perforación de víscera hueca*. Así fue trasladada a la Clínica Tezza donde fue operada el 14 de julio de 2005, y luego de la intervención el médico León cambió su diagnóstico por *peritonitis por perforación a pancreatitis*.
- h) Por esas razones denunció a los médicos Alberto Ascenzo Palacio y Andrés León Martínez, así como a las Clínicas Montesur y Tezza, por la infracción al deber de idoneidad en la prestación de servicios médicos.
- i) Los médicos y las clínicas presentaron sus descargos y negaron todos los cargos.

### Informes Periciales

- a) La denunciante:  
Presentó como sustento de su denuncia un Informe (Pericial) de Auditoría Médica de fecha 18 de marzo de 2006, suscrita por el médico auditor Marcial Alberto Vicuña Calderón, en donde concluía que la detección del embarazo ectópico fue tardía pues en estos casos correspondía operar de inmediato y que el cambio de diagnóstico no correspondía a los hallazgos de la laparotomía efectuada por el doctor León ni a los resultados anátomo patológicos de la misma.
- b) El médico Ascenzo:  
Presentó un Informe (Pericial) de Auditoría suscrito por el médico auditor Manuel Mancilla Barbarán en el que se concluía que la atención y la intervención a la denunciante fue la correcta. Asimismo, presentó copia del informe emitido por la Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología en el mismo sentido, pues en dicho informe se concluye que el embarazo ectópico no roto, como el que presentó la denunciante, no era de emergencia como se había mencionado en la auditoría presentada por la señora Cornejo para sustentar que la intervención del doctor Ascenzo no fue oportuna.
- c) La Clínica Tezza:  
Presentó un Informe (Pericial) de Auditoría Médica suscrita por el médico auditor Nicolás M. Rios Barrera (F. 37), donde desvirtúa las conclusiones del informe de auditoría de parte presentada por la denunciante.
- d) La Clínica Montesur  
Presentó un Informe (Pericial) de Auditoría Médica realizada por el doctor José Guembes Landaverry, sobre los servicios brindados a la denunciante en su ingreso por emergencia el 10 de julio de 2005, concluyó que si bien existió una complicación de salud de la denunciante ello no se debió a la mala praxis y mucho menos a una intención de encubrir de manera concertada tal proceder por parte de los denunciados.
- e) Comisión de Protección al Consumidor: (Informe Pericial de Oficio)  
Presentó un Informe Pericial los médicos auditores Marco Herberth Alegre Romero y Roger Pacheco Carranza, donde concluyeron que i) la detección del embarazo ectópico de la señora

Cornejo por parte del doctor Ascenzo fue oportuna y justificó la cirugía laparoscópica, ii) existe relación entre la laparoscopia realizada a la señora Cornejo y la peritonitis posterior, y iii) el diagnóstico post operatorio del doctor León no está sustentado clínica, tomográfica ni ecográficamente ni por los hallazgos intraoperatorios del 14 de julio de 2005.

**Fundamentos relevantes:**

(...)

26. Finalmente, a propósito del cuestionamiento de la denunciante a la preponderancia dada en primera instancia a los informes periciales de la parte denunciada en detrimento del peritaje de oficio, debe precisarse que si bien la prueba pericial puede ser indispensable para comprender un hecho en discusión, en modo alguno puede implicar la subrogación del perito en la posición del juzgador al punto de considerar que la apreciación de los peritos designados de oficio deba necesariamente ser asumida por la autoridad al momento de resolver.

27. Mediante la prueba pericial la autoridad debe ser educada por el experto en las premisas propias de su área de conocimiento, para que sea la autoridad quien evalúe la aplicación de tales premisas en el caso concreto. La sola afirmación de un perito sobre la condición de emergencia de un evento o la demora en el tratamiento, sin que tal conclusión se sustente en parámetros objetivos y bibliografía médica no es atendible, pues constituye una falacia argumentativa *ad hominem* que da por sentada la veracidad de la afirmación por la condición de su emisor y no por la fundamentación de la posición sostenida.

28. En casos como el presente, en los que ambas partes aportan informes periciales, un peritaje de oficio puede resultar sin duda dirimente, pero siempre que desvirtúe los fundamentos de los informes de parte de manera sustentada, en especial el peritaje de la defensa, pues no debe perderse de vista que en los procedimientos en los que se ejercen potestades de sanción, esta solo puede imponerse si se acredita fehacientemente que se incurrió en los supuestos de infracción imputados.

(...)

31. En un embarazo ectópico el resultado regularmente esperado es su remoción, lo que se produjo en el presente caso, y si bien se extirpó la trompa de Falopio que lo albergaba no existen pruebas siquiera indiciarias que revelen tal pérdida como un resultado desproporcionado en atención a la naturaleza de la intervención. La auditoría de parte realizada por el doctor Vicuña a solicitud de la señora Cornejo sólo califica la cirugía como extemporánea por el riesgo que implica un embarazo ectópico (aunque sin mayores fundamentos) pero no por la extirpación de la referida trompa, fuera de lo cual el presunto riesgo generado en la salud de la señora Cornejo por la “demora” en el diagnóstico y remoción del embarazo ectópico que presentó, no ha sido acreditado.

(...)

**Comentarios en relación al derecho a probar y las pruebas periciales**

En esta resolución, la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi señaló que los peritos están para dar información a la autoridad, la cual será evaluada por ésta. La autoridad no puede delegar la decisión a los peritos, sino que solo les deferirá a ellos la introducción de información relevante al caso.

En conclusión, el perito se encargará de informar a la autoridad sobre su área de competencia y, luego, la autoridad determinará la solidez de dicha información y su aplicación al caso concreto.

## Caso sobre la identificación de la cuestión controvertida y el objeto de la prueba pericial

**Temas relevantes:** identificación de la cuestión en controversia, objeto de la prueba pericial y neutralidad de los expertos

**Sancionador:** OEFA

**Sancionado:** Votorantim Metáis Cajamarquilla S.A.

**Exp:** Resolución N<sup>a</sup> 033-2014-OEFA/TFA-SE1

### Hechos:

- a) Votorantim Metáis Cajamarquilla S.A. (en adelante, Votorantim) es titular de la unidad minera “Cerro Puagjanca, ubicada en el distrito de Santa Cruz de Andamarca, provincia de Huaral, departamento de Lima.
- b) El 19 de mayo de 2009, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, la DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, el Ministerio) aprobó la declaración de Impacto Ambiental (en adelante, la DIA) del Proyecto de Exploración Cerro Puagjanca. La DIA fue elaborada por la empresa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible S.A.C. (en adelante, Ciencia y Tecnología).
- c) Del 7 al 8 de agosto de 2009, el Osinergmin, a través de la empresa D&E Desarrollo y Ecología S.A.C. (en adelante, D&E) realizó una supervisión especial al proyecto de exploración minera Cerro Puagjanca, durante la cual se observó una serie de obligaciones ambientales incumplidas, de acuerdo al Informe Final “Supervisión Especial del Proyecto de Exploración Cerro Puagjanca” (en adelante, el Informe Final de Supervisión).
- d) Mediante Resolución Directoral N<sup>o</sup> 397-2013-OEFA/DFSAI se dispuso sancionar a Votorantim por la comisión de diversas infracciones. El monto de la multa ascendió a 100 UITs. Dicha resolución se sustentó en la información contenida en el Informe Final de Supervisión.
- e) En su apelación, Votorantim sostuvo, entre otros puntos, que el informe Final de Supervisión era nulo porque existía una vinculación entre los profesionales que lo elaboraron y la empresa que elaboró el DIA del Proyecto de Exploración Cerro Puagjanca, razón por la cual ese informe no fue realizado de manera imparcial.
- f) El TFA indicó que si bien el Informe de Supervisión no sería nulo porque no era un acto administrativo, el hecho de que ambos profesionales hayan participado tanto en la elaboración del DIA como del Informe de Supervisión no le permite a la autoridad saber si dicho informe fue emitido libre de subjetividades ni en base únicamente a criterios científicos u objetivos, razón por la cual no es posible calificar a dicho documento como un medio probatorio que genere certeza en el Órgano Resolutivo. Por ello, el TFA revocó la Resolución Directoral N<sup>a</sup> 397-2013-OEFA/DFSAI.

### Fundamentos relevantes:

(...)

#### §.1 Sobre la neutralidad de los expertos

Siendo que no es posible sostener que el Informe de Supervisión fue emitido libre de subjetividades ni en base únicamente a criterios científicos u objetivos, no es posible calificar a dicho documento como un medio probatorio que genere certeza en el Órgano Resolutivo. En este sentido, corresponde revocar la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 397-2013-OEFA/DFSAI en todos sus extremos, correspondiendo archivar el presente procedimiento.

### **Comentario sobre el análisis de la Resolución del Tribunal**

En este caso, el punto clave se encuentra en determinar si el hecho de que los mismos profesionales hayan participado en ambos informes puede afectar la objetividad de los hechos declarados.

En este caso, la probanza de los hechos imputados no necesitaba de un conocimiento especializado, dado que su acreditación dependía de su observación sensorial. En efecto, los hechos imputados estaban referidos a la ubicación, a la instalación de medidas, la falta de construcción, entre otros aspectos, que son hechos observables por los sentidos, y cuya verificación no depende de la apreciación o juicios de valor de los supervisores.

La acreditación de los hechos objeto de análisis dependían de cuán exacta y precisa sea la observación de las personas que afirman haberlos observados. En este caso, la objetividad de los hechos no depende de la pericia ni de los métodos utilizados por el perito para obtener una determinada información.

Por esa razón, la autoridad no debió señalar que el solo hecho de que los profesionales que elaboraron el DIA hayan participado en el informe de supervisión es suficiente para restar todo valor probatorio a dicho informe. En todo caso, el TFA debió requerir a Votorantim que señale si esos hechos eran o no falsos; y cuál era la evidencia que sustentaba su posición. Si Votorantim solo se limitaba a indicar que los supervisores eran los mismos que habían elaborado el DIA, se debió responder señalando que ello no es suficiente para tener como falsos los hechos imputados.



## Caso sobre la prueba testimonial y carga de la prueba

**Derechos invocados:** Idoneidad de los servicios médicos y análisis de la prueba pericial

**Denunciante:** Manuel del Castillo

**Denunciados:** Medlab

**Exp:** 752-2006/CPC

### Hechos:

a. El 11 de junio de 2008, el Sr. Del Castillo denunció a Medlab ante la Comisión porque una de sus trabajadoras entregó a la Sra. Martínez el resultado de su examen médico de espermatograma, hecho que constituiría un servicio inidóneo.

b. El denunciante señaló que el 24 de agosto de 2005 acudió a Medlab para que le realicen un examen médico de espermatograma. Los resultados del examen determinaron que el Sr. Del Castillo padecía de oligozoopermia severa; es decir que, a pesar de que tenía una baja cantidad y calidad de espermatozoides, podía procrear. Cabe precisar que el denunciante indicó que el resultado de dicho examen fue entregado sin su consentimiento a la Sra. Martínez, quien presentó dicho documento ante el Primer Juzgado de Paz Letrado de Los Olivos, en el marco de un proceso de filiación seguido por la referida señora en su contra, con el fin de que se le declare como padre del menor hijo de la Sra. Martínez.

Como medio probatorio, el Sr. Del Castillo adjuntó una declaración jurada de la señora Martínez, en la cual ella afirmaba haber recibido del personal de Medlab una copia del examen de espermatograma realizado al denunciante.

c. En su defensa, Medlab precisó que el resultado del Examen le fue entregado de forma personal y en sobre cerrado al señor Del Castillo, razón por la cual era falso que habría entregado dicha información a la Sra. Martínez. Asimismo, Medlab señaló que la declaración jurada presentada por el Sr. Del Castillo (la declaración de la Sra. Martínez) carecía de valor probatorio debido a que fue realizada por una persona vinculada sentimentalmente al denunciante, tan es así que tuvieron un hijo en común.

Finalmente, Medlab indicó que los hechos debían valorarse considerando el principio de Presunción de Licitud; en tanto no se probó adecuadamente la entrega de los resultados del espermatograma a la Sra. Martínez.

d. Mediante Resolución N° 2568-2008/CPC del 10 de diciembre de 2008, la Comisión declaró fundada la denuncia del señor Del Castillo. Para esta autoridad, la declaración jurada de la señora Martínez constituía una prueba concluyente de que Medlab había entregado el resultado del examen a una persona distinta al Sr. Del Castillo. Ello, luego de haberse descartado la supuesta vinculación sentimental de la señora Martínez con el denunciante.

e. Mediante Resolución N° 1309-2009/SC2-INDECOPI, la Sala revocó la resolución



de la Comisión. Para la Sala, la declaración jurada de la Sra. Martínez no era suficiente para acreditar que una empleada de Medlab le entregó el examen y, por tanto, no se desvirtuó el principio de Presunción de Licitud. En su análisis, esta instancia indicó que en la declaración no se identificó al personal de la clínica que entregó los resultados del Examen, ni la fecha en que ello habría ocurrido. Asimismo, la Sala precisó que no existía certeza de que el único medio por el que la señora Martínez haya accedido a los resultados fuese la entrega por parte del laboratorio clínico.

**Fundamentos relevantes:**

(...)

12. De acuerdo con la doctrina, “se entiende por valor probatorio del documento, la fuerza o el mérito de los argumentos o las razones de prueba que en el encuentra el juez para la formación de su convencimiento”, siendo que el juzgador valora la prueba utilizando su apreciación razonada.

13. Si bien la declaración jurada emitida por la señora Martínez otorga un indicio respecto de los cargos imputados a Medlab, para generar convicción dicho documento debe estar acompañado de otros medios de prueba, que valorados conjuntamente, permitan acreditar la entrega de los resultados del espermatograma a un tercero. Sin embargo, en el expediente no obran pruebas adicionales respecto a dicha situación.

14. Contrariamente a lo señalado por la Comisión, la Sala considera que la declaración jurada emitida por la señora Martínez resulta insuficiente para acreditar los hechos denunciados por el señor Del Castillo. En efecto, las afirmaciones consignadas en la declaración jurada resultan cuestionables en la medida que no se identifica al personal de la clínica que entregó los resultados del espermatograma, ni la fecha en que dicho hecho supuestamente ocurrió.

**Comentarios en relación al análisis de la prueba testimonial y de la carga de la prueba**

Como puede apreciarse, en esta resolución, la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del Indecopi señala que el testimonio de una persona no es suficiente para tener por cierto un determinado hecho, sino que es necesario que ello se corrobore con otras pruebas en el caso. Sin embargo, en este caso, ello tendría dos aspectos importantes que debieron discutirse en el caso:

a) por qué la autoridad consideraba que la señora Martínez podría estar mintiendo. En el caso, la autoridad solo menciona que ellos habían tenido una relación sentimental, pero obvia que la señora Martínez había demandado al señor Del Castillo para que reconozca al hijo de ambos. Por esa razón, resultaba difícil creer que la señora Martínez haya podido mentir a favor del señor Del Castillo. En todo caso, en ningún momento, la Sala desarrolla ese punto; y,

b) quién podía producir prueba adicional para corroborar o negar lo que afirmaba la

señora Martínez. Dependiendo de esta respuesta, la autoridad podía establecer a quién le correspondía probar si lo que afirmaba la señora Martínez era cierto o falso. Si la respuesta era que Medlab tenía mayores posibilidades de probar que esa señora estaba mintiendo, entonces la autoridad debió establecer que a dicha institución le correspondía probar ello. En caso contrario, le estaría imponiendo una carga de la prueba que era muy difícil de satisfacer por parte del señor del Castillo y, por tanto, de defender su caso.



## ANEXOS 2: SECCION PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### 1. ¿Por qué es importante determinar la cuestión controvertida en los procedimientos administrativos?

Identificar cuál es la cuestión controvertida resulta importante porque ello le permitirá saber a la autoridad administrativa y a las partes sobre qué girará todo el caso. En ese sentido, una vez identificada la cuestión controvertida, las partes solo deben ofrecer argumentos y evidencia respecto de los puntos en que discrepan y la autoridad debe buscar que las partes se ciñan a ese punto. Todo aquel argumento que no tenga relación con la cuestión controvertida debería ser declarada irrelevante.

### 2. ¿Es suficiente la declaración de un particular para tener por cierto un determinado hecho?

En principio, la autoridad administrativa debería tener por cierto lo declarado por un particular. Ello, de acuerdo a la presunción de veracidad, esto es, que se presume cierto lo afirmado por las personas; aunque luego se pueda fiscalizar las declaraciones de los particulares y comprobar su veracidad y si actuaron de acuerdo a la ley. Sin embargo, en el caso de procedimientos bilaterales y sancionadores, se requiere mayor prueba, a efectos de corroborar lo dicho por los particulares. Ello, porque está de por medio el interés no solo del declarante, sino de otras partes y el interés público. En estos casos, la autoridad administrativa deberá determinar si hay razones para dudar del testimonio del declarante y, si ese fuera el caso, a quién le asigna la carga de la prueba para acreditar o negar lo dicho por esa persona (Ver Capítulo III).

### 3. ¿La autoridad administrativa debe tener por cierto lo dicho por un perito?

La labor del perito consiste en proporcionarle información a la autoridad administrativa sobre un determinado hecho respecto del cual se requiere un conocimiento especializado. La autoridad siempre debe evaluar qué tan sólida son las conclusiones a las que ha llegado el perito respecto del caso concreto y, a partir de ello, determinará cuál será la decisión a tomar. Asimismo, si el perito de una parte niega lo que dice el perito de la otra parte, ello no implica necesariamente que se llame a un tercer perito. La autoridad deberá contrastar ambas pericias y ver dónde radica la divergencia de opiniones; requerirles que indiquen por qué la otra parte se equivoca y cómo se podría solucionar esa discrepancia. El objetivo es que la autoridad trate de resolver la discrepancia a partir del debate entre las partes.

### 4. Si un acta no cumple con los requisitos formales, ¿este documento pierde valor probatorio?

Si los datos contenidos en el acta son corroborados, entonces la información podía ser tenida por cierta. Lo importante es discutir la fiabilidad, congruencia y suficiencia de la información contenida en el acta, sin que sea suficiente solo cuestionar sus aspectos formales para restarle cualquier valor probatorio. Así, por ejemplo, en la Casación 574-2015/San Martín del 19 de enero del 2016, la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema señaló que el hecho de que el acta de incautación de un arma de fuego no haya sido confeccionada in situ, sin firma del imputado y sin firma del Fiscal –a pesar de haberse consignado su intervención – no le resta, necesariamente, valor probatorio

### **5. ¿Cómo se puede determinar la solidez de un argumento?**

La solidez de un argumento dependerá de que tan confiables sean los medios probables utilizados para probar un hecho y de que tan explicables sean los datos del caso por el hecho que se quiere dar por cierto.

### **6. ¿De qué depende la fiabilidad de una prueba documental?**

Dependerá de si se acredita la autenticidad y que tan precisa es la información contenida en el documento respecto del hecho que se quiere probar mediante este medio probatorio. En ambos casos, es necesario que se cuente con elementos de juicio que permitan determinar ambos aspectos.

### **7. ¿De qué depende la fiabilidad de la prueba pericial?**

Dependerá de diversos factores, tales como: (i) cuán solida sea el marco teórico; (ii) la metodología utilizada para analizar los datos; (iii) la suficiencia de datos en el caso para emitir un informe confiable; (iv) el grado de credibilidad del perito; (v) cómo se ha aplicado el marco teórico y la metodología a los datos del caso. Es importante que el perito sea lo más claro y preciso posible al momento de elaborar y explicar su pericia. Asimismo, debe poder proporcionar toda la información antes mencionada a efectos de que las otras partes y la autoridad puedan verificar que la conclusión se puede deducir de la información obrante en su informe.

### **8. ¿De qué depende la confiabilidad de la prueba testimonial?**

En primer lugar, para que una persona pueda ser testigo de un hecho, se debe evaluar lo siguiente: (i) que ésta haya percibido, directamente, los hechos objeto de declaración; y, (ii) que el testigo pueda entender los hechos objetos de declaración. A su vez, para analizar la credibilidad del testimonio, se debe evaluar los siguientes aspectos del perfil del testigo: (iii) su objetividad; (iv) su honestidad; (v) su percepción sensorial; y, (vi) su capacidad de recordación de los hechos objeto de declaración.

### **9. ¿La autoridad administrativa puede producir pruebas así éstas no hayan sido ofrecidas por las partes en el procedimiento?**

Sí, en virtud al principio de verdad material. Es importante recordar que uno de los principios del procedimiento administrativo es la búsqueda de la verdad, esto es, la verificación plena de los hechos que sirven de fundamento de sus decisiones. Así, la constatación de que sucedió en un caso resulta condición necesaria para que la decisión de la autoridad sea válida, dado que ello garantiza que las consecuencias jurídicas de una norma se apliquen cuando, efectivamente, los hechos ocurrieron.

### **10. ¿Se puede utilizar la prueba indiciaria en un procedimiento administrativo?**

Sí. Una de las formas más utilizadas para descubrir y determinar qué sucedió en un caso se encuentra en el razonamiento por indicios. Mediante este tipo de razonamiento, la autoridad trata de inferir a partir de cierto datos si el hecho imputado ocurrió o no. Al razonamiento por indicios también se le conoce como prueba indirecta en tanto que se infiere la ocurrencia de un determinado hecho a partir de otros hechos. La acreditación del hecho investigado no se deduce directamente mediante una prueba que verse sobre éste.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ALLAN, T.S.R. Procedural Fairness and the Duty of Respect. Review of "Due Process and Fair Procedures: A study of Administrative Procedures" de D.J. Galligan. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 18, N° 3 (Autum, 1998).
2. COHEN, Mathilde. The Rule of Law as the Rule of Reasons, pp. 12 y ss del archivo en pdf. El artículo se puede consultar en el siguiente enlace:  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1518006](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518006).
3. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. "Compendio de la Prueba Judicial". Santa Fe: Editorial Rubinzal Culzoni, tomo 1.
4. DUFF, R. A. Trials and Punishments. Cambridge University Press.
5. FALCÓN, Enrique. Tratado de la Prueba: civil, comercial, laboral, penal, administrativo". Buenos Aires: Editorial Astrea de A. y R. Depalma, 2003.
6. FERRER, Jordi. La valoración racional de la prueba. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 30.
7. HIGA SILVA, César Augusto. Hacia un análisis lógico - epistémico de la prueba testimonial. Una propuesta para superar los criterios subjetivos y de conciencia de los medios probatorios. En: Revista Peruana de Derecho Procesal. Lima: editorial Comunitas, 2010, N° 13.
8. HIGA SILVA, César Augusto. La prueba pericial: ¿un acto de fe o un acto racional? Discusión de qué criterios deben ser evaluados para admitir y valorar la declaración de un experto en un proceso. Cuaderno de Trabajo N° 16 publicado por el Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Año 2010.
9. MONTERO AROCA, Juan. La prueba en el proceso civil". 2ª ed. Madrid: Editorial Civitas,
10. PARDO, Michael S. The Field of Evidence and the Field of Knowledge. Law and Philosophy, Vol. 24, N° 4 (Jul., 2005).
11. PEYRANO, Jorge W. ""Cargas probatorias dinámicas". Santa Fe: Rubinzal- Culzoni Editores, 2008, p. 638.
12. TALAVERA ELGUERA, Pablo. La Prueba - En el Nuevo Proceso Penal. Lima: Academia de la Magistratura, 2009, p. 137.



**Dirección General de Desarrollo  
y Ordenamiento Jurídico**

**Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos**

[www.minjus.gob.pe/dgdoj](http://www.minjus.gob.pe/dgdoj)  
[spij.minjus.gob.pe](http://spij.minjus.gob.pe)

