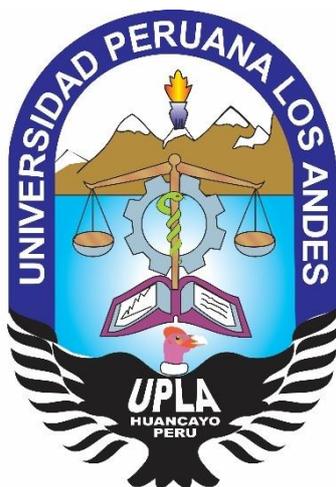


UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

TITULO : LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ESTADO PERUANO

PARA OPTAR : El Título Profesional de Abogado

AUTORES : ACUÑA SAUÑI KRISMAR YOSHELIN
SOLÓRZANO VICHARRA SHAKIRA SUJEY

ASESOR : Dra. MIRIAM ROSARIO CÓRDOVA MAYO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN : Desarrollo Humano y Derechos

RESOLUCIÓN DE EXPEDITO :

Huancayo – Perú

2021

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación, se lo dedicamos a nuestras familias por el apoyo incondicional durante todos los años a lo largo de nuestra formación como futuras abogadas.

AGRADECIMIENTO

Agradecemos de forma muy especial a nuestras familias, por habernos apoyado de manera incondicional en la elaboración de este proyecto.

Del mismo modo agradecemos a nuestra asesora la Dra. Miriam Rosario Córdova Mayo, por su paciencia e instrucción dentro del desarrollo del tesis.

Índice

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I	11
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA	11
1.2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	12
1.2.1. Delimitación espacial	12
1.2.2. Delimitación temporal.....	12
1.2.3. Delimitación conceptual.....	13
1.3. FOMULACIÓN DEL PROBLEMA	13
1.3.1. Problema general.....	13
1.3.2. Problemas específicos	13
1.4. JUSTIFICACIÓN	13
1.4.1. Social	13
1.4.2. Científica-teórica.....	14
1.4.3. Metodológica.....	14
1.5. OBJETIVOS	14
1.5.1. Objetivo general.....	14
1.5.2. Objetivos específicos.....	14
1.6. MARCO TEÓRICO	15
1.6.1. Antecedentes de la investigación	15
1.6.2. Presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador	59
1.6.3. Marco conceptual	83
1.7. HIPÓTESIS	84
1.7.1. Hipótesis general	84
1.7.2. Hipótesis específicas	84
1.7.3. Variables	84
1.8. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.....	85
CAPÍTULO II	88
METODOLOGÍA	88
2.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	88
2.1.1. Métodos generales	88

2.1.2. Métodos específicos.....	88
2.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN	89
2.3. NIVEL DE INVESTIGACIÓN	90
2.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	90
2.5. POBLACIÓN Y MUESTRA.....	91
2.6. TÉCNICAS Y/O INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	91
2.6.1. Técnicas de recolección de datos	91
2.6.2. Instrumentos de recolección de datos	92
2.7. PROCEDIMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	92
2.8. TÉCNICAS Y ANÁLISIS DE DATOS.....	93
CAPITULO III	94
RESULTADOS	94
3.1. RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS UNO.....	94
3.2. RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS DOS	102
3.3. RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS TRES.....	110
CAPÍTULO IV	119
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	119
4.1. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS UNO.....	119
4.2. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS DOS	121
4.3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS TRES.....	123
4.4. DISCUSIÓN DE LA HIPÓTESIS GENERAL.....	126
CONCLUSIONES	129
RECOMENDACIONES	131
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132
(SEGÚN ESTILO APA SEXTA EDICIÓN)	132
ANEXOS.....	138
MATRIZ DE CONSISTENCIA.....	139

RESUMEN

Se ha planteado lograr con la presente tesis un análisis sobre la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano. En este sentido, de acuerdo al lineamiento establecido, la pregunta de investigación es: ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano?, la misma que ha arrojado como hipótesis general: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al administrado en el Estado peruano”; esto pues la autoridad administrativa ejerce mayor poder que el administrado, razón por la que el procedimiento administrativo sancionador debe brindar todo tipo de herramientas que favorezcan al administrado, como la presunción de su inocencia, por tal motivo es que nuestra investigación se ha desarrollado en base a un criterio cualitativo, con método general de interpretación de la hermenéutica. Del mismo modo, es una investigación de tipo básico, que otorga fundamentos a la doctrina general del derecho; se revisan también documentos mediante el análisis documental, situación gracias a la cual se puede construir el marco teórico y, posteriormente, argumentos que, a través de la argumentación jurídica lograrán que las hipótesis se prueben satisfactoriamente y con información relevante.

Palabras clave: Administración, prueba, carga de la prueba, prueba dinámica.

ABSTRACT

It has been proposed to achieve with this thesis an analysis on how the distribution of the burden of proof in the administrative sanctioning procedure affects the administered in the Peruvian State. In this sense, according to the guidelines, the research question is: In what way does the distribution of the burden of proof in the sanctioning procedure affect the person administered in the Peruvian State?, The same that has thrown as a general hypothesis: " The distribution of the burden of proof in the administrative sanctioning procedure negatively affects the one administered in the Peruvian State "; This because the administrative authority exercises greater power than the administered, which is why the administrative sanctioning procedure must provide all kinds of tools that favor the administered, such as the presumption of their innocence, for this reason is that our investigation has been developed based on to a qualitative criterion, with a general method of interpretation of hermeneutics. In the same way, it is an investigation of a basic type, which provides foundations to the general doctrine of law; Documents are also reviewed through documentary analysis, thanks to which the theoretical framework can be built and, later, arguments that, through legal argumentation, will ensure that the hypotheses are tested satisfactorily and with relevant information.

Keywords: Administration, test, burden of proof, dynamic test.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis ha observado que el derecho administrativo está basado en una situación de ejercicio de poder desigual por parte de quienes intervienen en su desarrollo y aplicación. Es, pues, una evidencia fáctica que el Estado (siendo este una parte del derecho administrativo) tiene no solo la capacidad de legislación sobre su regulación, sino que ocupa una posición más favorable, en el sentido de que es este el que finalmente toma las decisiones que afectan al administrado. De este modo, en la relación autoridad administrativa (que representa al Estado) y administrado, siempre será la autoridad quien ejerce mayor poder.

En vista de que, en el procedimiento administrativo sancionador, quien resulte afectado pudiera ser el administrado, la autoridad administrativa debe tener en cuenta que no puede lesionar sus derechos deliberadamente, sino únicamente cuando se haya corrompido el sistema. La carga de la prueba debe quedar concentrada en la autoridad administrativa, cuando de un procedimiento administrativo sancionador se trata. No debe buscarse formas que provoquen que este fenómeno se desvirtúe, como es en el caso de la carga de la prueba dinámica.

Ahora, habiendo comprendido el tema, debemos proceder a explicar la estructura de la presente tesis.

El primer capítulo de la tesis se compone por la descripción del problema, la delimitación del mismo, los objetivos que pretenden hallarse en la investigación y cómo se justifica su existencia.

Así, el problema general es: ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano? De

dicha pregunta se desprende el objetivo general de: Analizar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano. Ya como respuesta se ha planteado la hipótesis: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al administrado en el Estado peruano”, la misma que se ha sometido a debate oportunamente.

Los antecedentes de investigación nos han ayudado a evidenciar la originalidad de la tesis y, pues, las bases teóricas nos sirven como un fundamento para lograr el cometido de generar argumentos que contribuyan con el fin último de toda investigación, que es probar las hipótesis que la investigación se ha planteado.

Avanzando al segundo capítulo, en este se ha abordado todo el aspecto metodológico, dentro del cual se incluye al método general de la hermenéutica y la hermenéutica jurídica como aspecto más específico. También se ha señalado que la investigación es fundamental y que el nivel que alcanza es explicativo con un diseño que recurre a la observación no experimental. En cuanto a la revisión doctrinaria, la tesis utiliza al análisis documental para la construcción de argumentos.

El capítulo tercero consigna los resultados de la investigación; los mismos que han surgido de una revisión a detalle del marco teórico hallado en el capítulo primero. Se sintetiza todos los datos de las bases teóricas y se resumen detalladamente para utilizar dicha información como fuente de la estructura argumentativa de la tesis

Inmediatamente después, en el capítulo cuarto, se comienza a estructurar los argumentos que aprueban o rechazan las hipótesis que se han planteado con la investigación. Para esto se recurre a la argumentación jurídica.

Por último, es necesario dejar una idea conclusiva por parte de la tesis, además de sugerir una reforma legislativa, razón por la que se consignan conclusiones y recomendaciones.

Las tesis de la presente tesis se sienten orgullosas de poder mostrar la tesis intitulada “LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ESTADO PERUANO”, para que el lector pueda utilizarla como fuente bibliográfica u oportunamente generarle una crítica que enriquezca el conocimiento jurídico en general.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

La presente investigación tiene como punto de partida la aceptación del hecho de que, cuando los seres humanos renunciamos a la anarquía, para permitir que el Estado regule la distribución de nuestros derechos, se generó una diferenciación sustancial en el ejercicio del poder que ejerce el gobierno y los ciudadanos. Es evidente, pues, que el gobierno tiene mayores ventajas en el momento de ejercer poder. Esto no solo se debe a que es el gobierno el encargado de asignar los derechos mediante el fenómeno de la legislación, sino que es el mismo gobierno el que ejecuta las leyes e incluso toma las decisiones sobre la justicia.

El ciudadano, en base a lo mencionado anteriormente, ocupa un espacio social de menores posibilidades, puesto que tiene que adaptarse a lo que el gobierno establece. Nuestro interés se centra en la relación existente entre el Estado y el ciudadano en su papel de administrado.

El Estado es representado por entidades que adoptan en la relación mencionada el papel de autoridad administrativa. En esta relación entre autoridad administrativa y administrado, siempre será la autoridad administrativa la que ejerce mayor poder. Por ende, esta autoridad administrativa tiene que brindar a favor del administrado todo tipo de herramientas que procuren colocar a ambas partes en una situación similar de oportunidades y posibilidades.

Por otro lado, el derecho administrativo, al pertenecer a la esfera del derecho público, debe procurar que los intereses legítimos de la sociedad no se perviertan por la existencia de la

asimetría que se ha descrito. Esto cobra aún más relevancia en el procedimiento administrativo sancionador.

Aunque las reglas generales del procedimiento administrativo permiten que el administrado aporte pruebas a su favor, o más bien señalan que le corresponde al administrado ello, lo cierto es que, en un procedimiento administrativo sancionador, es muy injusto que el administrado otorgue pruebas, puesto que el principio de presunción de inocencia tendría que ejercer su rango constitucional y respetarse inexorablemente. En este sentido, la presente investigación dilucidará el error en dinamizar la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, puesto que la carga de la prueba debería descansar únicamente en la autoridad administrativa, en reconocimiento de su pedestal más elevado en la escala de ejercicio de poder.

1.2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. Delimitación espacial

La delimitación de la presente tesis es el territorio de la nación peruana, porque la Ley General de Procedimientos Administrativos, Ley 27444 tiene relevancia solo para el Perú.

1.2.2. Delimitación temporal

La tesis ha sido desarrollada en el año 2020, por ende, su relevancia temporal, aunque se extienda luego del 2020 se delimita por dicho año.

1.2.3. Delimitación conceptual

Conceptualmente, la presente tesis tiene una concepción positivista, pues se pretende modificar el artículo 173° de la Ley General de Procedimientos Administrativos.

1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.3.1. Problema general

- ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano?

1.3.2. Problemas específicos

- ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al ejercicio responsable del *ius puniendi* en el Estado peruano?
- ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano?
- ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de razonabilidad en el Estado peruano?

1.4. JUSTIFICACIÓN

1.4.1. Social

Principalmente, la tesis brinda un soporte a los administrados en general, porque a mejor legislación para ellos, mayor seguridad jurídica; empero,

especialmente, se contribuirá con los administrados a quienes se pretende sancionar, para que el mecanismo de pruebas sea más eficiente.

1.4.2. Científica-teórica

El aporte directo a la doctrina del derecho será a la teoría de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador que se regula de acuerdo al artículo 173° de la Ley General de Procedimientos Administrativos.

1.4.3. Metodológica

En el ámbito metodológico, la presente tesis no innova en algún mecanismo nuevo de investigación jurídica.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo general

- Analizar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano.

1.5.2. Objetivos específicos

- Determinar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al ejercicio responsable del *ius puniendi* en el Estado peruano.
- Identificar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano.

- Analizar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de razonabilidad en el Estado peruano.

1.6. MARCO TEÓRICO

1.6.1. Antecedentes de la investigación

1.6.1.1. Antecedentes internacionales

Dentro de las tesis internacionales que mantienen relación con nuestra temática de estudio, encontramos a la tesis “Alcance y limitaciones de la carga dinámica de la prueba en el proceso judicial”, defendida por Montilla & Jiménez (2016), con la cual optaron el grado de Maestros en Derecho Procesal Contemporáneo por la Universidad de Medellín. Las conclusiones fueron:

- Es como consecuencia del trabajo de Chiappini y Peyrano que la carga de la prueba dinámica ha nacido como concepto y se conoce ya con una antigüedad de 20 años. Así, se autoriza a un magistrado de evidenciar juicios sobre la prueba descansando en quien tenga mejor posibilidad de probar algo, resquebrajando lo usual de que quien afirma prueba.
- Si se observa el Código General del Proceso, la carga de la prueba dinámica se ha instaurado como una posibilidad normativa. Así, se asevera que la proporción del artículo es sino una permisión para presentar limitaciones procesales a quien prueba algo, y así se evite la lesión a cualquier miembro del proceso. La culpabilidad puede pues, muchas veces depender de las pruebas, por lo que mientras más pruebas se tiene, más objetivo puede ser el caso.
- Si hablamos de este tipo de carga de la prueba, su uso está dirigido a la responsabilidad administrativa cuando se está frente a un caso médico,

generándose así una desventaja para quienes participan del comportamiento médico. Así, los organismos de salud del Estado defienden la organización.

- Finalmente, debemos señalar que la carga de la prueba dinámica no puede aplicarse exacerbada mente puesto que podría lesionar intereses individuales de alguna parte del proceso, mediante el temor a las represalias cuando se otorga pruebas que afecten a los organismos de salud.

También se ha hallado a la tesis “La doctrina de las cargas probatorias dinámicas o principio de facilidad probatoria: Análisis de una reforma necesaria”, por Andrade (2014), quien la defendió para ser licenciado en ciencias jurídicas y sociales por la Universidad Austral de Chile. Las conclusiones fueron:

- Cuando se halla un origen del tradicionalismo judicial, tiene que oponerse el peso de la prueba. Judicialmente hablando, en la actualidad, pero con un principio en Argentina y España, se ha desarrollado una mecánica que evita que la carga de la prueba descansa rígidamente en solo aquella parte que afirma algo; ello porque se busca una facilidad de prueba en las cargas dinámicas de prueba.
- Desde una perspectiva ideológica de la nación, las cargas probatorias dinámicas se han fraccionado. Se habla de derechos y principios operantes en la era actual; empero, también se tiene como base la actualidad misma en una sustentación de loabilidad, que comparte mayor apego con el Código Procesal Civil.
- Al momento de elegir preferentemente a un principio de facilidad probatoria, en la situación en la que se ha hallado, sin perjuicio de cual sea, el juez tiene que buscar la verdad dentro del proceso. Ello provoca el resultado de que se evidencie una protección legal en la defensa técnica que cada parte sostiene. Se debe reglar pues, con mucho detalle la carga de la prueba dinámica dentro de su

esfera de uso, su forma de operar y la forma en la que será usada por los litigantes.

También tenemos internacionalmente a la tesis “La reversión de la carga del *onus probandi* en la responsabilidad civil extracontractual”, escrita por Pazmiño (2009), en Ecuador, con la finalidad de ser Maestro en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar. Las conclusiones han llegado a ser:

- Una forma clásica del derecho se sienta sobre la respuesta a la rígida postura de que el conocimiento no es de acceso para todos, sino solo para algunos. Ahora bien; dentro de estas fórmulas, se tiene a la responsabilidad civil objetiva como una que destaca en esta forma de probar algo jurídicamente.
- En el campo de las empresas, la responsabilidad civil objetiva es una excepción a lo que comúnmente se tiene como carga de la prueba. Esto sucede también en Ecuador, cuando el tratamiento de este tipo de responsabilidad es la consecuencia de la generación de un riesgo.
- Sucede en algunas ocasiones que la atención descansa en la responsabilidad civil objetiva como un suceso estrechamente relacionado con el *iura novit curia* como principio que rige el comportamiento del juez como ser conocedor de derechos en su máxima amplitud.
- Y, precisamente, en el momento en el que nos referimos a la responsabilidad civil extracontractual, y la abordamos con objetividad como se hace en la legislación ecuatoriana, la inversión de la carga de la prueba debe ceñirse a las reglas de la responsabilidad civil extracontractual.

Como última investigación internacional, se tiene a “La carga dinámica de la prueba en la responsabilidad administrativa por la actividad médica – decaimiento de su aplicabilidad”, por Pérez (2009), con la finalidad de que se titule en abogacía por la Universidad de Antioquía. Las conclusiones fueron:

- En el tradicionalismo jurídico, se tenía una rígida regla sobre la carga de la prueba, atribuyéndola a quien ha afirmado algo. La carga de la prueba dinámica, entonces, aparece disruptivamente como una excepción a lo que debería entenderse por carga probatoria. El concepto pues va más allá de un simple orden legal y normativo.
- La distribución de la carga de la prueba se utiliza dentro de la responsabilidad administrativa de la actividad médica como una desventaja para quien obtiene la capacidad mayor de ejercicio probatorio. En este sentido, la desventaja no descansa en el afectado necesariamente, sino en aquella parte que ha sido demandada. La igualdad y lo sencillo de probar, sin embargo, debe ser operativamente viable.
- En la doctrina, se ha debatido exhaustivamente sobre la prueba indiciaria, puesto que los indicios deben ser considerados una prueba que cambia de acuerdo a las circunstancias que conllevan a dicha conclusión para la solución de conflictos. Se clarifica que la legislación del Consejo de Estado indica que esta prueba es construida con sustancia en otras que laboran en el proceso; no obstante, suele ocurrir que las decisiones son elegidas solo basándose en un grupo de evidencias.
- En la responsabilidad por actividad de la medicina, se tiene características de igualdad y simplicidad de prueba, ya que el órgano estatal lidera al grupo médico en el momento en el que justifica su comportamiento profesional,

poseyendo de este modo experticia jurídica en el ámbito científico de la medicina, puesto que ellos sustentan su actuar, en la facultad de probar.

El título de otra tesis hallada internacionalmente es “Inversión de la carga de la prueba en el juicio ejecutivo mercantil”, sustentada por Castillo (1997), en México, para optar el título de Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Este llegó a las siguientes conclusiones:

- El juicio ejecutivo mercantil ha tenido como propósito fundamental el que el acreedor obtenga el pago inmediato del crédito demandado, atendiendo al principio que el legislador ha pretendido que este juicio sea rápido y efectivo, pues ha prevalecido el criterio de este material que el dinero es lo más importante, toda vez de que se trata de proteger la economía de la parte afectada, por ello que el periodo probatorio tenga un desarrollo especial dentro del proceso.
- Para que el juez pueda llegar al descubrimiento del término medio que une al hecho con la disposición legal, es absolutamente indispensable que le conste la verdad de la existencia de hecho, y de aquí la obligación que aquella impone a los litigantes de probar los hechos de donde derivan sus respectivos derechos.
- La prueba es el medio que une al hecho con la disposición legal, por lo que puedo definir a la prueba como todo elemento de convicción empleado para convencer al juez de la verdad de un hecho.
- En el desarrollo del proceso mercantil existe el deber jurídico de que las pruebas deben practicarse dentro del término establecido para ello. Esto significa que las pruebas se deben desahogar en el transcurso del mismo y no después.
- En consecuencia, el artículo 1201 del Código de Comercio solo persigue el objetivo de eliminar dilaciones innecesarias en la prosecución de la verdad.

- El demandado en este juicio y haciendo valer su derecho, al excepcionar de pago, ya sea total o parcial, debe exhibir necesariamente las documentales privadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1403 del Código de Comercio.

1.6.1.2. Antecedentes nacionales

Dentro de las tesis encontradas a nivel nacional se encontró “La admisión de la carga de la prueba dinámica en el Proceso Civil peruano bajo un Estado Constitucional”, por Vásquez (2017), quien llevó segunda especialidad en Derecho Procesal por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Las conclusiones han sido:

- En conclusión, todo magistrado debe admitir una distribución en la carga de la prueba, siempre y cuando exista una vulneración real de algún derecho fundamental, o en todo caso siempre que no se respeten las garantías a las que todo ser que se acoge a un proceso debe gozar.
- Si la independencia de algún magistrado ha sido restringida, debido a que este aplica la ley como un razonamiento eminentemente positivista, lo cual no es equivoco, en Vero debe considerarse que en algún momento podría darse la vulneración de algún derecho fundamental, por lo que debe cambiarse de norma.
- Teniendo en cuenta que toda entidad que fiscaliza y nos referimos a ODECMA y la OCMA, es posible la verificación del cumplimiento de normas siento que estas se aplican de manera leve e incluso gravísima, razón por la que los magistrados temen a las consecuencias de un comportamiento justo.
- En conclusión, todo magistrado es parcialmente libre de realizar un comportamiento razonable, debido a que cuenta con normas que le limitan, sin perjuicio de que este pueda recurrir a mecanismos constitucionales para la sanción y solución de la polémica.

Por último, en el ámbito nacional, hemos hallado la tesis “Carga dinámica de la prueba desde un punto de vista epistemológico”, por Rivera (2018), quien llevó maestría en Derecho Procesal por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su conclusión ha sido:

- Debemos tener en cuenta que un elemento probatorio requiere ser comprobado, pues la prueba se comporta como una herramienta fundamental para que el proceso se lleve a cabo sin la lesión de derechos fundamentales. Empero, Debe tenerse en cuenta que el juez puede completar su evidencia con otros medios distintos a la prueba como tal, lo cual puede tener rechazo popular. Seguido así el juez se obliga a emitir un juicio siempre y cuando considere las consecuencias sobre la decisión que haya tomado.
- La prueba al hablar de quién debe ejercerla se convierte en una modalidad que se utiliza en los juzgados, y que su utilización otorga una certeza a la prueba en sí misma. En este sentido, se genera un conflicto cuando el uso de la carga de la prueba por parte del magistrado no motiva suficientemente lo que éste ha tenido la intención de motivar. Así, no se hace necesario que las evidencias en sí mismas contengan un juicio necesario, sino que las pruebas sirvan como una carga de aportación.
- También debe saberse que excepcionalmente la carga de la prueba se presenta cuando una de las partes se ve imposibilitada de probar sus afirmaciones, pero existen fuertes indicios de que lo señalado por esta parte es cierto y que la otra puede aportar prueba para el soporte de la verdad procesal. Entonces la teoría indaga dentro de la verdad y no es parte de la epistemología procesal, sino que abarca una posterior confirmación por parte del magistrado.

- Es cierto finalmente que no debe existir un aprovechamiento de las garantías de la justicia cuando la intención que motiva esta posición es ineficiente, puesto que ello puede generar tiranía en los juzgados. Es tarea inexorable del juez emitir una sentencia cuyas bases descansen en medios probatorios firmes y no en meras suposiciones.

Se tiene como otra investigación nacional a la intitulada “Criterios jurídicos para la unificación del régimen dual de la responsabilidad civil a nivel del ordenamiento civil peruano”, por Mariños (2016), sustentada en la ciudad de Trujillo para optar el título profesional de abogada por la Universidad Privada Antenor Orrego, por ello adjuntamos las siguientes conclusiones:

- En los tiempos de Derecho moderno, el daño que se ocasiona a cualquier víctima es objeto de resarcimiento siempre que se cumpla con requisitos preestablecidos por la normativa. Por esto, se ha tratado de unificar el régimen actual de responsabilidad civil.
- Esta denominación, que atribuye como nombre de la institución al derecho de daños de “responsabilidad civil”, debe quedar sepultada como tal y aparecer la forma del derecho de daños. Así, se reconocerá la centralidad de la persona humana como eje neurálgico del derecho y se procurará la magnitud y consecuencia del daño para la determinación de una indemnización o resarcimiento.
- El daño puede ser único siempre que se presente al daño como sustancia de la responsabilidad civil, sin discriminación entre los sistemas actuales de responsabilidad civil contractual y responsabilidad civil extracontractual.
- Resulta entonces factible la incorporación para unificar ambos sistemas de responsabilidad civil, entendiéndose que ello busca que exista una normativa especial para que la responsabilidad civil sea tratada de manera unitaria y no bajo la tradicional separación.

Se tiene como otra investigación nacional a la intitulada “La carga de la prueba como regla de juicio subsidiaria en el razonamiento de los jueces en el proceso civil peruano”, por Elias (2019), sustentada en la ciudad de Lima para optar el título profesional de abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, por ello adjuntamos las siguientes conclusiones:

- El derecho a un pronunciamiento sobre el fondo como manifestación de la tutela jurisdiccional efectiva exigirá a los jueces resolver el proceso, pero no de cualquier manera sino a través de una sentencia debidamente justificada.
- En la sentencia se deben expresar tanto las razones de hecho y de derecho, así como el razonamiento seguido por el juez para resolver la controversia y la justificación probatoria.
- El procedimiento a través del cual el juez determina que una de las hipótesis alcanzó el grado de confirmación requerido es transversal a todo el proceso, alcanzando su punto máximo luego de realizada la valoración de los medios probatorios.
- Fijar de un estándar de prueba en el proceso civil será necesario para que los jueces tengan parámetros que les indiquen cuándo un hecho ha quedado probado.
- En el proceso civil, el juez podrá considerar que una de las hipótesis de las partes sobre un hecho alcanzó el grado de confirmación si resulta ser más probable que la otra y además que su enunciación negativa.
- Ante la imposibilidad de que las hipótesis alcancen el grado de confirmación previsto y, con la finalidad de garantizar el derecho de las partes a un adecuado pronunciamiento sobre el fondo, el juez estará en la obligación de apoyarse en las herramientas que el ordenamiento pone a su disposición de manera subsidiaria.
- La importancia que se le dé a la carga de la prueba en las sentencias se encuentra estrechamente vinculada con la finalidad del proceso entendida como la solución de controversias a través de pronunciamientos debidamente justificado.

1.6.2. Bases teóricas

1.6.2.1. Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

1.6.2.1.1. La prueba

La prueba se ha convertido en un elemento de suma importancia dentro del proceso, pues gracias a esta el derecho deviene en una técnica mucho más justa que otorga a la decisión judicial resultados de mayor objetividad.

Si queremos darle concepto a la prueba, es adecuado partir de la filosofía siendo que esta determina la semiótica. El concepto de prueba es dinámico y multidimensional; sin embargo, la prueba puede reducirse a presupuestos materiales para que su comprensión sea más fácil.

La prueba es un término proveniente del experimento, puesto que el ejercicio probatorio no tiene otra finalidad que aterrizar una idea antes abstracta en la realidad. De este modo, la prueba no es sino la materialización de una abstracción fenomenológica que se experimenta en el plano real (Aristóteles, 2004, pp. 25-27).

Todo el contenido sintáctico de la prueba tiene que fundamentarse en conceptos que perduran en el tiempo, por lo que, para que la prueba goce de patrones perdurables en el tiempo, debe ceñirse a la lógica formal. En este escenario, la prueba significa para el derecho un fenómeno lógico, como se ha señalado anteriormente.

Es así como, si recurrimos al diccionario de Cabanellas (2001) encontraremos la presente definición con respecto del término prueba:

Demostración de la verdad de una afirmación, de la existencia de una cosa o de la realidad de un hecho. Cabal refutación de una falsedad. Comprobación. Persuasión o convencimiento que se origina en otro, y especialmente en el juez o en quien haya de resolver sobre lo dudoso o discutido. Razón, argumento, declaración, documento u otro medio para patentizar la verdad o falsedad de algo. Indicio, muestra, señal. Ensayo, experimento, experiencia. Como obligación, carga de la prueba (pp. 497-498).

En lo anterior, se ha podido evidenciar que la prueba no alcanza taxatividad objetiva, puesto que el significado va a diferir de acuerdo al contexto en el que esta se ubica.

Sin que tengamos que detenernos a evaluar exhaustivamente el contexto, cada vez que en la presente investigación nos referimos a pruebas, estamos hablando de una comprensión jurídica de la misma, puesto que la prueba es un fenómeno que se ha estudiado con mucha insistencia dentro de la doctrina del derecho.

Hinostroza (2003), ha señalado:

La prueba en sentido amplio puede ser entendida como aquel medio útil para dar a conocer algún hecho o circunstancia. A través de ella adquiere el Juez el conocimiento de la realidad y no de las afirmaciones de las

partes que bien pueden ser expresadas sin que estén acompañadas de prueba alguna que las sustente (p. 173).

Lo consignado con anterioridad trasciende judicialmente a la posibilidad de que en la jurisdicción sea el juez quien deba obtener verosimilitud sobre la realidad uno de un hecho que ha sido afirmado obligado por las partes procesales.

El señor Hinostroza (2003) pues ha observado que son tres los modos de comprender a la prueba: formal, sustancial y subjetivo. Cuando nos referimos a la prueba en un aspecto formal esta suministra a la jurisdicción conocimiento de un determinado hecho. Si nos referimos sustancialmente a la misma, estamos determinando si los hechos que se han venido estudiando existen en la realidad. Si observamos a la prueba desde una perspectiva subjetiva, tenemos que esta otorga verosimilitud al juez sobre los hechos observados (p. 173).

Encontrarnos frente a un contexto en el que se describe la prueba, implica reconocer su trascendencia jurídica. Por tal razón, no podemos pensar en un acto procesal que reconozca la importancia de la prueba sin que exista un acto procesal probatorio en sí mismo, por lo que es necesario la actuación probatoria.

La actuación probatoria implica necesariamente referirnos a:

Aquellos que se ejecutan para la petición, presentación, admisión o decreto y práctica de los medios probatorios que se utilizan en el proceso, con el fin de

llevarle al juez el convencimiento sobre los hechos que debe tener en cuenta para sus decisiones. Son también actos de instrucción.

Estos actos pueden ser del juez, de las partes, de los terceros que en forma permanente u ocasional concurren al proceso para intervenir en él y de terceros no intervinientes como peritos, intérpretes, traductores y testigos (Devis, 1985, p. 507).

En esta línea, hemos podido evidenciar que la prueba persigue una formalidad en la que los medios probatorios se convierten en su fundamento material para que se verifique si un determinado hecho o afirmación existe o es inexistente.

El Código Procesal Civil peruano regula el fenómeno que hemos venido describiendo de la forma en la que a continuación se expone:

Artículo 188°.- Los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones.

Después de haber dicho todo esto, podemos señalar que el fundamento de la prueba y la importancia de la misma recae materialmente sobre los medios probatorios.

Hinostroza (2003) está completamente de acuerdo con esto cuando señala que la finalidad de la prueba, no se halla tanto en la indagación de la realidad o la verdad material, sino que se fundamenta en otorgar al juez

verosimilitud, y luego convicción, sobre las situaciones concretas. Este convencimiento sirve a la toma de decisiones en la controversia que ha generado el proceso (p. 176).

Es de este modo como la prueba no se detiene de manera completa en un contexto de verdad material, como si sucediera en una ciencia natural que se basa en experimento y materialización, sino que el afán jurídico de la prueba es utilitarista, como lo muestra Hinostroza (2003) anteriormente.

Entonces, podemos concluir en que prueba reconoce un mecanismo a través del cual, y con la utilización de medios probatorios, tramitan un comportamiento procesal, que tiene como finalidad el otorgamiento de certeza a la autoridad judicial sobre hechos y afirmaciones que se utilizarán para la motivación del proceso.

1.6.2.1.2. Finalidad de la prueba

En esta tesis se ha desarrollado dos ítems de manera conjunta: el objeto y la finalidad de la prueba. En la filosofía objeto y finalidad cumplen la misma función material puesto que el objeto viene hacer la causa y la finalidad el efecto. En esta bifurcación concentramos nuestros esfuerzos en delimitar tanto el objeto como la finalidad de la prueba para observar cómo es que este fenómeno jurídico se dirige desde una ontología hasta un lugar de desemboque.

El sentido en el que nosotros hablamos de prueba, el objeto de esta es su esencia y el norte es decir hacia dónde va es su finalidad. Se puede aislar estos

conceptos realmente; sin embargo, resulta más conveniente trabajarlos de manera conjunta como consecuencia de la intrínseca relación que ambos conceptos mantienen. El doctrinario Hinostroza (2010), en el desarrollo de su tratado de Derecho Procesal Civil, observa lo siguiente: “(...) es objeto de la prueba todo aquello sobre lo que puede ella recaer” (p. 31).

Como consecuencia de lo que acabamos de mencionar en una cita del doctrinario Hinostroza (2010), tenemos que interpretar su posición de manera multidimensional e integral, puesto que el autor ha procurado abarcar todo lo que pueda servir para corroborar un determinado fenómeno de la realidad. Una vez que todo ello ha sucedido y se ha desarrollado adecuadamente la investigación de los fenómenos que subyacen al dinamismo de prueba, es momento de recurrir al objeto de la prueba, ya que servirá para identificar todo aquello que se puede probar dentro de una instancia procesal.

Si recurrimos a otra postura, por tener un ejemplo, la de Echandía, quien es citado por Hinostroza (2010), debemos observar la compatibilidad entre posiciones, puesto que el objeto de la prueba debe recaer sobre todo aquello que puede probarse (p. 31). De esta forma, y ya entrando en sistematización epistemológica, debemos identificar como objeto de la prueba al elemento pasible de ser probado en base a las afirmaciones que el proceso mismo ha arrojado.

Avanzando en el entendimiento del objeto probatorio, uno debe reflexionar sobre la necesidad de probar o no un hecho o afirmación, puesto que

puede darse la posibilidad de que ciertos fenómenos no necesariamente deban ser probados. En esta línea lógica, también debemos preguntarnos quién es el encargado de elaborar conjeturas probatorias, puesto que va a constituir objeto de prueba todo aquello que exista independientemente de los sujetos procesales que prueban, téngase dentro de estos a cosas, hechos, seres, afirmaciones sobre hechos; procurando siempre que se pueda diferir entre los objetos que han sido parte de la prueba. En este contexto se bifurca una doble posición del objeto de la prueba: el objeto inmediato, que es la afirmación sobre un hecho, y el objeto mediato, que es el hecho en sí mismo (Falcón, 2009, pp. 81-82).

Falcón (2009) tiene una perspectiva compatible con la descripción que se ha desarrollado sobre el objeto de la prueba, señalando también que esta debe observarse desde la perspectiva de la finalidad de la prueba, ya que se enfatiza la diferencia de ambos conceptos sólo cuando la finalidad se convierte en un objetivo donde importa tanto la verdad material como la verdad procesal (pp. 82-83).

Siguiendo nuestra descripción del fenómeno probatorio a partir de las afirmaciones que nos han precedido, estamos aptos para identificar como finalidad de la prueba el para qué de la misma.

El doctrinario Taruffo (2012) ha brindado una recolección informativa sobre el fenómeno probatorio y como éste se ha desenvuelto dentro de la aprobación jurídica social, en el sentido de identificar para que existe la prueba y cómo contribuye con el mundo del derecho. Así, el autor señala que la

finalidad de la prueba es observada como el ofrecimiento de elementos para que el juez determine si es falso o no, o que si un enunciado que se ha conjeturado en el proceso posee certeza o es más bien un engaño. En esta persecución epistemológica, debemos observar que la prueba sí otorga al juez verosimilitud, es esa la razón misma de su existencia (p. 60).

Siguiendo esta tendencia doctrinaria, no podemos hasta el momento identificar una diferencia material entre el objeto y la finalidad de la prueba, puesto que, como señala Taruffo (2012), la prueba se erige, dentro del contexto del derecho, con la intención de observar si existe verdad o no en las conjeturas procesales.

Si contextualizamos el fenómeno de la finalidad de la prueba en el Perú, tenemos una posición importante de Hinostroza (2003), quien señala que la finalidad que debe afirmarse dentro del fenómeno probatorio, en vez de creerse que es la de alcanzar la verdad material, debe otorgar al juez verosimilitud (p. 176).

En esta tendencia sobre la descripción de la prueba, debemos estar de acuerdo con que ésta se aleja de la verdad material y, en cambio debemos atribuirle una verdad subjetiva en lo que importará la perspectiva que el juez conserve para solidificar su idea sobre el testimonio de las partes procesales.

A continuación, vamos a presentar de manera detallada teorías que pueden contribuir a la comprensión de la finalidad de la prueba. Son principalmente tres, y todas estas serán abordadas desde la perspectiva de Hinostroza (2010):

a) Teoría de la averiguación de la verdad como finalidad de la prueba

Si adoptáramos esta teoría, tendríamos que necesariamente ocupar una perspectiva en la que se considera que la prueba existe para brindar verdad material. Esto es, que mediante la prueba podría contrastar si en el plano real una verdad que sea generalizada y cierta. Si ello fuera posible, inevitablemente, el juez tendría mayores herramientas para emitir una decisión justa(pp. 62-63).

b) Teoría de la convicción judicial como finalidad de la prueba

En esta segunda perspectiva de la finalidad de la prueba se cree que la verdad material es un hecho inteligible, puesto que como seres humanos tenemos ciertas limitaciones que nos impiden alcanzar una verdad absoluta. Entonces, lo que queda como finalidad de la prueba es brindar mayor objetividad en el juicio a través de elementos que brinden verosimilitud al juez, que las utilizará como medios de motivación jurídica.

c) Teoría de la fijación formal de los hechos como finalidad de la prueba

Si nos referimos a esta teoría en último lugar, estamos acelerando que el juez se convence de utilizar la lógica y la tarifa legal como medios para afirmar ciertos hechos, abriendo la probabilidad de que la jurisdicción se convenza por una argumentación adecuadamente detallada dentro del proceso judicial.

De esta forma, y, en conclusión, podemos arribar a la realidad de que, en el sistema de justicia peruano en el plano procesal, la prueba utiliza medios probatorios, para que, tanto como objeto y finalidad de la existencia de la prueba, se logre otorgar a la autoridad jurisdiccional herramientas que motiven su sentencia con verosimilitud, procurando salvaguardar la objetividad dentro del proceso.

1.6.2.1.3. Acto probatorio

Sin menospreciar lo que ya se ha observado, debemos señalar que la prueba no va más allá de la mera doctrina si es que antes no se puede materializar mediante su presentación. En este sentido, la prueba llega a ser parte de la realidad al convertirse en medio probatorio. Así, es imprescindible hablar sobre el acto probatorio o la actuación probatoria.

Cuando nos referimos al acto probatorio, estamos recurriendo a todos los actos que se llevan a cabo para ejecutar la petición, presentación y admisión de un medio probatorio dentro de la jurisdicción procesal, y cuyo fin es el de convencer al juez para lograr una decisión suya favorable. Los actos probatorios tienen la capacidad de provenir de diversas fuentes, como lo son el juez, las partes, los terceros que participan. Además, en algunos momentos, se puede recurrir a otro tipo de sujetos como peritos o intérpretes para hallar la verdad de la actuación probatoria (Devis, 1984, p. 507).

Una vez resuelta la comprensión de la actuación probatoria, podemos llegar a la conclusión de que el acto de probar consiste en el ofrecimiento de

medios probatorios. Mediante esta conducta, puede llegar a corroborarse si una afirmación que previamente había sido esgrimida es real o carece de realidad.

La forma convencional en la que se regula a los medios probatorios, de acuerdo a los términos del Código Procesal Civil peruano es la siguiente:

Artículo 188°.- Los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones.

La tarea de un Código normativo no es la de definir conceptos, sino de regularlos, y es eso precisamente lo que hace el artículo 188° del Código Procesal Civil peruano, cuando señala que la satisfacción de los medios probatorios es la de aclarar la realidad para que el juez pueda tomar una decisión objetiva.

1.6.2.1.4. La prueba administrativa

Generar continuidad en nuestra comprensión de la carga probatoria dentro de la administración implica aterrizar nuestro estudio dentro del derecho administrativo. En esta línea, es necesario recordar el hecho de que la prueba consiste en que una idea abstracta aterrice en el plano material.

Lo que se ha señalado implica que la prueba administrativa tiene ascendencia en la prueba del derecho procesal; es decir, que ambas buscan lo mismo (al menos en el rango jurídico).

Morón (1999) nos dice que:

Particularmente, el rol de la prueba se orienta a la obtención de una de las finalidades básicas del procedimiento administrativo: seguridad en el acierto de las resoluciones de la autoridad. Por ello, la prueba es un elemento fundamental que busca propiciar certeza a la gestión administrativa, ya que resulta evidente que cuando la Administración Pública está fundamentada en hechos verdaderos, los administrados se encuentran mejor protegidos contra una actividad ligera o irresponsable (p. 233).

Teniendo en cuenta que la prueba se desarrolla similarmente en el derecho procesal y el derecho administrativo, en este último, la prueba adquiere mayor importancia puesto que se dirige a probar el principio de verdad material.

Este afán de la prueba en el derecho administrativo de hallar la verdad material se conoce como la verdad objetivamente comprobable. En este sentido como habría señalado Morón debemos tener en cuenta que la prueba administrativa tiene que ser corroborada como es señalado por la Ley de Procedimientos Administrativos:

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 el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad

administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

Entonces, si en el derecho procesal la prueba cumplía la finalidad estricta de otorgar verosimilitud al juez, en el derecho administrativo este fenómeno se transforma, puesto que la prueba administrativa tiene la finalidad de hallar una verdad exhaustiva, todo ello en concordancia con el principio de verdad material.

En el derecho administrativo, a partir de su ascendencia en el derecho público, se tiene la inexorable necesidad de oficialidad. Esto significa que la prueba administrativa debe partir de la autoridad administrativa, sin perjuicio de que los administrados puedan voluntariamente otorgar pruebas que identifiquen lo que se haya afirmado en el proceso (Morón, 1999, p. 234).

De acuerdo a lo señalado por Morón (2011), el principio de verdad material cumple una labor fundamental que permite discernir la realidad de los hechos de lo que espontáneamente pueda mostrarse en los documentos que lo sustentan, pudiendo ser ello último una verdad aparente o formal, con la finalidad de acelerar el resultado procesal. Debe tenerse en mente que la actuación de la administración ejecuta la voluntad de la ley, por lo que es deber de la autoridad verificar la existencia en todos los casos de los presupuestos de hechos sobre los que se debe aplicar una consecuencia jurídica (p. 84).

Así, es importante que la autoridad administrativa busque y halle exhaustivamente la verdad material, como señala el principio, y no una que se construya o se haya construido de manera ficticia.

Empero, dentro del derecho administrativo, como sucede en todas las demás ramas del derecho, hay fenómenos que no tienen que probarse, puesto que se suponen. Así, no hay necesidad de otorgar pruebas que confirmen situaciones que deben, por medio del empirismo, suponerse como ciertas. Así, Morón (1999) dice que solo hay que probar: i) cuando no se tenga por cierto el hecho que se alega; ii) cuando la naturaleza administrativa del procedimiento así lo ha exigido (p. 236).

La presunción de veracidad también se convierte en un importante elemento de la comprensión de la prueba dentro del derecho administrativo:

1.7.- Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

Esto se convierte en algo que opera de la misma forma del acto probatorio, puesto que la presunción de veracidad tiene como finalidad el que se presuma la certeza de aquello que se manifiesta por los administrados, confiando en su buena fe. Empero, debe dejarse abierta la posibilidad de refutar aquello que se ha presumido.

Es así como Morón (2011) observa que el legislador ha optado por la superación del comprobar previo y concurrente sobre el estado y calidad del ciudadano, presumiendo legal y obligatoriamente que todo lo que afirma, declara, e incluso los documentos que aporta el administrado gozan de veracidad. Esto se puede apreciar en principio como un acogimiento a la buena fe del administrado dentro de la administración pública y la negación de la desconfianza como consecuencia de la buena fe en sí misma (p. 76).

Es necesario concluir, en primer lugar, que el derecho administrativo tiene a la prueba en dirección al cumplimiento de la verdad material y nunca de una verdad aparente. Además, en el procedimiento se tiene que realizar una investigación exhaustiva a menos que exista algún elemento contrario.

1.6.2.1.5. Carga de la prueba

Si estamos refiriéndonos a la prueba desde un punto de vista general, el comportamiento dentro del proceso debe involucrarse con la verdad material que se encuentra dentro de los medios probatorios, puesto que ese tiende a la objetividad. Así, la prueba necesariamente nos lleva a pensar sobre quién debe ser más apropiado para ofrecer los medios que la sostengan.

Teniendo común. Lo que se ha dicho, la carga de la prueba se convierte en aquel mecanismo que atribuye la responsabilidad de probar a alguien un

determinado fenómeno. Es así como si alguien tiene la carga de la prueba está obligado a ofrecer medios probatorios.

La definición del lingüista Cabanellas (2001) es la siguiente (p. 75):

En los juicios contradictorios, la obligación de probar lo alegado, que corresponde a la parte que afirma, en virtud del principio latino: “*Actori incumbit onus probando*” (al actor le incumbe la carga de la prueba). Constituye la misma clave de la premisa mayor del silogismo judicial que configura el esquema de la decisión de un litigio; porque ha de contarse con hechos a favor para que resulte factible que prospere, por aplicación a ellos de la tesis jurídica de una parte, en el sentido afirmativo o negativo, según su posición procesal, la pretensión planteada.

Partiendo de la definición de Cabanellas (2001), la carga de la prueba es una característica que actúa al unísono con el proceso. No obstante, tiene que enfatizarse el que la carga de la prueba también puede ser invertida. Ello se comprobará posteriormente (p. 76)

la doctrina, podemos encontrar un sinnúmero de definiciones sobre la carga de la prueba. Revisemos algunas.

Hinostroza (2003) refiere que la carga de la prueba tiene un conjunto de reglamentaciones en el juicio sobre el cual un magistrado tiene que resolver un caso, omitiendo pruebas o solicitando más para que su actuación sirva como inspiración en el logro de medidas satisfactorias para hallar verdad procesal. Estas situaciones le ayudarán a resolver mejor el caso (p. 182).

También podemos recurrir a Monroy (1996) quien ha evidenciado que la carga de la prueba debe tenerla aquel que puede contribuir con el juez para que este último logre satisfactoriamente una motivación justa. Esto se sostiene a su vez con el hecho de que si las partes quieren una sentencia que pueda ser favorable para ellos, tienen que ofrecer necesariamente medios probatorios porque la ley no puede prohibir a nadie de ofrecer medios probatorios, pero si permitir que todos presenten cualquier tipo de actuación de prueba, siempre y cuando esto no perturbe los intereses jurisdiccionales del proceso, como fuera el otorgamiento de pruebas ilegítimas (p. 92).

No obstante, la carga probatoria no alcance únicamente de manera general, sino que también debe ubicarse dentro del derecho público en sede administrativa.

En sede administrativa, la regla generalizada es la misma que en los casos usuales, es decir, que tiene que probar lo que afirma quien ha afirmado hechos, esto es, la carga de la prueba la tiene quien lanza afirmaciones o conjeturas. Empero, también se admite en sede administrativa otro tipo de cargas de la prueba, aquellas que se han dinamizado.

En primer lugar, se tiene al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el artículo 173° que señala:

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente ley.

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

Al mismo tiempo, también se tiene a la Ley que regula al Proceso Contencioso Administrativo (Ley N° 27584), la cual aborda la carga de la prueba en su artículo 32°, señalando:

Salvo disposición legal diferente, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión.

Sin embargo, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medidas correctivas, o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, la carga de probar corresponde a esta.

Este último hecho es discusión de otra investigación, pues también es reprochable que incluso cuando se castiga al administrado, este tenga que aportar pruebas contra su propia voluntad.

Se observa que la carga probatoria en sede administrativa es bastante similar a la carga probatoria en sede judicial, diferenciándose en el hecho de que el acto administrativo puede contener otras formas de carga de la prueba, pudiendo ser una carga probatoria dinámica. Se debe tener en consideración que la verdad material implica objetividad en el procedimiento administrativo, por lo que no puede suponerse la culpabilidad, sino que debe probarse objetivamente está a través de medios probatorios (Morón, 1999, p. 238).

Estamos varados, en este sentido, en tener que aceptar que la autoridad administrativa ejerce mayor poder que el administrado, legitimando el poder que se ha conferido al Estado. En esta línea lógica existe una desproporcionalidad entre el Estado y el administrador. Por esta razón es extremadamente necesario que sea la administración pública la que pruebe todos los hechos que sustentasen su pretensión administrativa. Correlativamente a esto tenemos la apreciación de Morón cuando este advierte que debe tener su diligencia probatoria en la sede administrativa, para perpetrar, o al menos intentar perpetrar, la igualdad que se busca entre el Estado y el administrado:

Sobre la administración recae el deber de practicar todas las diligencias probatorias que le produzcan conocimiento y convencimiento de esa certeza, sin detenerse a analizar si los hechos materia de probanza motiven una decisión favorable o adversa a la Administración o a los terceros (Morón, 1999, p. 238).

Es evidente que la verdad material es el fundamento para la apreciación de Morón (1999), puesto que sus intereses doctrinarios son objetivos en el procedimiento administrativo.

1.6.2.1.4. Distribución de la carga de la prueba

En el momento en el que se realiza una evaluación sobre la carga de la prueba, estaba en la necesidad de consignar la regla general de la que se ha venido hablando. No obstante, no nos limitamos al tradicionalismo de esta fórmula, sino que admitimos su evolución en cuanto a la organización de este fenómeno.

Hablar de una carga de la prueba dinámica implica reconocer el que existe una regla alternativa puesto que no siempre se tiene el cumplimiento de una regla generalizada. Es normal que “la regla de distribución de las cargas probatorias corresponde a colocar la carga respectiva en cabeza de la parte que se encuentre en mejores condiciones para producirla” (Peyrano, 2006, p. 335).

Lo anterior significa que un dinamismo en la carga de la prueba conlleva admitir que ya no es únicamente quien afirma hechos el responsable de probarlos, sino que, teniendo en cuenta que existe otra fórmula, la carga de la prueba puede recaer sobre otro sujeto procesal. El interés procesal sigue siendo el mismo, cumpliendo la regla general, sin embargo, se haya otro tipo de fórmulas que puedan ayudar a satisfacer el interés de hallar la verdad procesal.

De igual forma Montero (2000) señala que:

La carga de probar los hechos constitutivos [es para el demandante] y al demandado los hechos extintivos; en razón de lo referido la distinción que existe en la carga probatoria es que el demandante debe enfocarse en demostrar los hechos constitutivos, es decir, los actos que han generado el conflicto jurídico en sí, los que han permitido tener una relación jurídica subjetiva, mientras que, por el otro lado, el demandado debe probar los hechos extintivos, lo cual implica demostrar que no existe una relación jurídica subjetiva y por tanto no hay obligación de ningún tipo con el demandante (p. 124).

El doctrinario Murillo (2013) identificó algunas características que le pertenecen intrínsecamente a las cargas probatorias dinámicas, que se exponen del siguiente modo (p. 206):

- Queda configurado un concepto que desplaza a la carga probatoria como tal, haciendo que figuras como la presunción o inversión legal del *onus probando* se conviertan en legítimas o alteradas.
- El reconocimiento de si está o no vigente la regla clásica de *onus probandi* en el que se plantea una excepción para que sea posible distribuir la carga de la prueba en el proceso.
- Desplazando al famoso *onus probando* se puede tener una especificación para que sea legítimamente aplicable.
- El surgimiento de una norma que pueda contraponerse a la regla clásica que se ha mencionado, presentando variación en las condiciones bajo las cuales se desenvuelve el tecnicismo profesional.
- Moderadamente, existe una justificación que se adjudica al dinamismo, puesto que resulta más sencillo probar en una distribución, por lo que se puede llegar a obtener mejores medios probatorios.
- Existe múltiples contextos para la aplicación de esta teoría del dinamismo probatorio.

Cuando nos ubicamos en un contexto de sede administrativa, también se puede observar a la carga de la prueba dinámica en el derecho administrativo “cuando es la Administración quien requiere algo de un particular, pretende ejercer respecto de él alguna de sus potestades o ejercer actos de gravamen” (Morón, 1999, pp. 238-239).

No obstante, Peyrano (2006) señala que se vulnera la intimidad como derecho cuando se pretende aplicar la carga de la prueba dinámica para la obtención de una verdad procesal. Esto se debe a que se lesiona necesariamente los intereses del particular para obtener un favor hacia la autoridad administrativa (p. 341).

Ponce (2017) se opone a que la carga de la prueba dinámica sea una realidad dentro del procedimiento administrativo sancionador. Ello se debe a que:

Dada la naturaleza dialéctica que envuelve al procedimiento sancionador en donde frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado que mediante la resolución de inicio del procedimiento afirma la comisión de determinados hechos que son considerados como infracción administrativa se presenta el ejercicio del derecho de contradicción por parte del administrado, se debe considerar el concepto de carga dinámica y el criterio de que quien tiene la carga de la prueba es quien está en mejor condición de probar (p. 356).

La carga de la prueba dinámica no es un fenómeno exclusivo de las sedes judiciales, ya que se encuentra también en las instituciones jurídicas mismas, como es el caso de la responsabilidad civil extracontractual, donde la carga de la prueba incluso ha sido invertida para lesionar los intereses íntimos del demandado con la finalidad de satisfacer urgentemente a la víctima de un daño. La carga de la prueba dinámica se encuentra, como se ha señalado en el

procedimiento administrativo general, y, con esto, además, en el procedimiento administrativo sancionador.

Además, cuando hablamos de una inversión de la carga de la prueba, esta viene a ser una parte del dinamismo de la carga de la prueba. Es decir, que la inversión de la carga de la prueba no llega a ser un fenómeno en sí mismo, sino que se desprende del hecho de que se ha exceptuado a la regla de que quien tiene que probar hechos es quien ha lanzado conjeturas o elaborado afirmaciones sobre las que no se tiene certeza.

La regla es la siguiente: “Quien afirma determinada postura, debe probar el contenido de la misma, es decir, la carga de la prueba descansa sobre quien objeta afirmaciones procesales” (respaldado por el art. 196 del C.P.C), de esta manera, esta inversión se contrapone a la regla general, siendo ya no el demandante quien tiene que probar las afirmaciones que ha lanzado o conjeturado en su demanda, sino que es el demandado quien tiene que probar los hechos, teniendo en cuenta que se lleva a cabo una inversión; de esta forma, la carga dinámica se convierte en una volatilidad del proceso en cuanto a la obligación de probar.

Y a todo esto, cabe preguntarse cuál es el momento en el que ha nacido la carga de la prueba dinámica en lo referido a su inversión. Falcón brinda aporte sobre este hecho, señalando que en la antigüedad podía distribuirse la prueba al demandado, para que este último otorgue pruebas en su defensa, situación que luego Rosenberg (2009) habría desbaratado (p. 262). De este modo, se ha

llegado a señalar que la inversión de la carga de la prueba no es un fenómeno actual, sino que ya se ha utilizado en la antigüedad, pero se había perdido con el tiempo. Ahora que se ha recuperado, lo que interesa es evaluar su viabilidad, y, de hecho, esta viabilidad debe ser contextual y nunca deliberada, por lo que hay que observar en qué casos es idóneo invertir la carga de la prueba, y en que casos es inviable hacerlo.

La carga de la prueba también podía atribuirse en la antigüedad a quien negaba hechos, siendo esta otra forma de inversión de la carga de la prueba, pero acaso más sutil. Esto se debe a que la presunción de inocencia que tenemos actualmente es bastante sofisticada y antes no existía, razón por la que se vulneraron múltiples derechos en el pasado (Falcón, 2009, p. 263).

Es por ello que incluso en la actualidad, la inversión de la carga de la prueba no se ha estudiado a profundidad, sino que se ha estudiado extensivamente, casi por desprendimiento de estudio de las cargas probatorias dinámicas.

Habría que necesariamente recordar que la carga de la prueba dinámica permite que esta se distribuya a libre interpretación de los lectores de la ley. Es decir, si no se ha aclarado quién tiene la carga de la prueba en sentido estricto, cabe la posibilidad de malinterpretar la ley y atribuir la carga de la prueba al menos favorecido por su existencia, desbaratando de esta forma todo el sistema de justicia probatorio, lo cual tendría que ser abiertamente reprochado por esta investigación.

1.6.2.2. El administrado en el procedimiento administrativo sancionador

1.6.2.2.1. El administrado

En 2001, del decreto de la nueva Ley peruana del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444; lo que más resaltó fue el convenio tajante de las normas del derecho administrativo. De este modo, Danós(2001, pp. 28-29).Menciona:

Establece un elenco de principios del procedimiento administrativo, contenido en el artículo IV del Título Preliminar, con el objeto de acentuar el carácter servicial de la Administración Pública a favor de los ciudadanos, proporcionando la definición de cada uno de los principios para facilitar al intérprete su observancia y procurar que dichos principios formen parte del modo natural de proceder de las entidades administrativas. Asimismo, la nueva ley ha cuidado de establecer con precisión las tres funciones que cumplen los referidos principios: constituyen pautas directrices que ayudan al intérprete al momento de dotar de sentido a los preceptos de la nueva ley, al estar consagrados en una norma con rango de ley constituyen parámetros legales a tomar en cuenta para el dictado de disposiciones reglamentarias sobre procedimiento administrativo, sirven para suplir los vacíos o lagunas del ordenamiento administrativo porque operan como virtuales normas subsidiarias para integrar al derecho.

De manera global, un sistema óptimo, que asegure el cumplimiento y la conservación de las normas y fundamentos en los cuales se base el derecho

administrativo general, debe ser fortalecido por la administración hacia las conveniencias de los administrados.

El fin de toda administración estatal es la de brindar una administración idónea a todo poblador, y esto se logra por medio de estables acciones administrativas, basadas en ciertos límites dados por la legislación misma, puesto que, si el poder de aquella no fuera restringido, imperaría una tiranía (Morón, 1999, p. 45).

No obstante, si bien, el administrado es la raíz principal sobre la que la administración pública se basa, esta no se deslinda de la nación, ni la aparta, ya que tanto los intereses del Estado, como los del ciudadano, son concordados por el procedimiento administrativo (Morón, 1999, pp. 46-47).

Cervantes (2006), por tal argumento, y de manera muy acertada, menciona cinco conceptos a la administración pública desde distintos enfoques. Esto fue desplegado así (p. 21):

- Concepto sintético. - De acuerdo a este, la administración pública concibe a elementos heterogéneos interactuando entre sí para su propio funcionamiento. Es decir, la administración posee sus propias reglas, pero estas resultan impertinentes si no actúan dentro de un contexto, como el político, económico o jurídico.
- Concepto funcional. – De acuerdo a este, la administración pública no puede limitarse a la mera aplicación de las normas administrativas, sino que tiene que observar la realización misma de la ley administrativa,

porque la administración se encuentra dentro de este ejercicio y es la más apta para conocer de ello.

- Concepto microanalítico. – De acuerdo a este, la administración pública es una fase gubernamental que contiene la ordenación en cooperación de las personas, planificando, organizando, educando y direccionando su comportamiento, para lograr los fines del sistema administrativo.
- Concepto macroanalítico. – De acuerdo a este, la administración pública se divide de la ciencia política y las demás ciencias sociales, para convertirse en una rama de ejecución que trabaja exclusivamente con el gobierno para el logro del cometido de las directivas del gobierno.
- Concepto sociológico. – De acuerdo a este, la administración pública es una organización social en sí misma, que se genera por voluntad estatal con la finalidad de otorgar correcta administración a los administrados.

En tanto, es evidente que la administración y los administrados presentan una correspondencia establecida por la administración estatal. No obstante, esta ejerce poder sobre los administrados, ya que aquella representa al Estado. De este modo, se debe contar con cierta permisividad que favorece a los administrados.

De lo indicado previamente, cabe resaltar que el sistema enalteció la reforma que modificaba los principios del derecho administrativo, los cuales otorgaban mayor correspondencia en el procedimiento administrativo. Es así como Danós (2001), menciona:

Uno de los aspectos más novedosos de la Ley lo constituye el elenco de principios del procedimiento administrativo contenido en el artículo IV, no sólo por su extensión sino también porque al proporcionar la definición de cada uno de los referidos principios facilita al intérprete su observancia. El citado listado de principios tiene carácter meramente enunciativo, porque deja abierta la posibilidad que puedan ser aplicables otros principios generales del Derecho Administrativo, ya sea los que pueden ser extraídos de manera implícita de normas legales, los principios específicos que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa contemplados por el artículo 230º de la norma o aquellos principios que ya están consagrados expresamente en otros dispositivos administrativos especiales (p. 42).

La Ley de Procedimiento Administrativo General indica, seguidamente, en el numeral 2 de su artículo IV:

Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo. La relación de principios anteriormente enunciados no tiene carácter taxativo.

De lo desarrollado previamente, se logra salvar y señalar tres puntos de esencial relevancia:

El primero de ellos que los principios se toman como directrices que otorgan facilidad al intérprete para que este dé el mejor sentido a las normas estipuladas en la ley, pues cuando existe más de una interpretación sobre las normas, el funcionario administrativo debe hallar la interpretación que más cerca se encuentre a los principios (Danós, 2001, p. 43).

El segundo punto es que los principios llegan a ser parte del ordenamiento jurídico peruano, por lo que sirve como un límite legal para el comportamiento de la administración pública (Danós, 2001, p. 43).

El tercer punto es que los principios cumplen la función de rellenar vacíos o lagunas legales que son parte de toda legislación (Danós, 2001, p. 43).

De esta manera, se debe mostrar las normas particulares del derecho administrativo, y, según la Ley N° 27444, el procedimiento administrativo.

1.6.2.2.2. Principios del Derecho Administrativo

Si bien es cierto, son dos los principios que resultan concernientes a este estudio, se ve necesario repasar los principios que sirven de base a los sistemas legales. Por ello, es relevante, revisar las normas del derecho administrativo, es así como vemos el enfoque de Cervantes (2006, pp. 68-70):

- Principio de Interés Público

Establece que la administración pública, por encima de cualquier conveniencia individual, se basa en una finalidad de obtener el bien común.

De este modo, a través de este principio, la comunidad será impulsada a obtener objetivos en común, por medio de la cooperación.

La consecuencia de aquello es que, tanto la economía y la política de la sociedad, tengan una relación interdependiente, y así se logre una pacífica coexistencia.

- Principio de legalidad

Tanto los administrados, el Estado y la administración pública (el sistema administrativo) se encuentran regidos por el derecho. Por ello, toda forma de inequidad o ilegalidad queda vedado, ya que toda conducta debe atenerse a la norma.

Es así como, el poder administrativo queda inhabilitado de un actuar ilegal, respaldado por este principio.

Este principio, de la misma manera, somete el actuar administrativo con una serie de normas y leyes.

- Principio de oficialidad

La jurisdicción administrativa es beneficiada dada una capacidad generada por este principio. Es así como, se le da la autorización de comenzar cualquier procedimiento a la administración pública.

No obstante, a pesar de que se inicie un procedimiento administrativo, este no perjudicará al administrado, en caso sea quien desee comenzarlo. En realidad, este principio establece que el procedimiento puede iniciarse sin que el administrado lo solicite previamente.

- Principio de Gratuidad

Solía creerse que este principio implica que todo tipo de procedimiento administrativo sea gratuito porque la administración pública en general se ha erigido para dar la mejor administración posible a favor de los administrados.

Sin embargo, en la actualidad se ha descartado la perspectiva mencionada, pues el principio de gratuidad implica la inexistencia de abusos en el cobro de tasas.

- Principio de publicidad

El principio de publicidad se refiere a que cualquier persona natural o jurídica está facultada de solicitar información a la administración pública.

Esto quiere decir que las partes y sus abogados pueden solicitar información que les sea relevante.

Por este hecho, se considera que cualquier negativa de la administración de brindar información a los administrados constituye una suerte de abuso de autoridad.

- Principio de tuitividad

El principio de tuitividad ha nacido con la finalidad de generar un soporte para el administrado. Mediante este principio, se protege a la parte débil.

Este principio no es otra cosa que la obligación de la administración para observar que obstáculo podría lesionar los intereses del administrado.

- Principio de doble instancia

Este principio tiene como finalidad el que el administrado que se interesa por un determinado procedimiento pueda tener como garantía dos niveles que presentan decisiones diferentes sobre su interés.

- Principio de doble vía

Mediante el principio de doble vía se otorga a los administrados la potestad de resolver su interés sobre un determinado caso, pues no puede concentrarse el poder administrativo en una única vía.

De este modo, el administrado puede recurrir a la vía jurisdiccional en dos situaciones: cuando la ley lo permita y cuando se haya agotado la vía administrativa.

- Principio de la Presunción de la Veracidad

Toda la administración pública se encuentra en la obligación de presumir que cualquier persona que se relacione con esta (y nos referimos a funcionarios, servidores y el público en general) dice la verdad.

Sin embargo, merece la pena recalcar que este principio permite que exista prueba en contrario en ciertas circunstancias.

- Principio de la eliminación de Exigencias y formalidades

La administración pública, de acuerdo a este principio, procura eliminar todos los costos económicos que no generen beneficios reales para el reporte del administrado y la sociedad en general.

- Principio de la Desconcentración de los Procesos Decisorios

Este principio señala que el trámite realizado para cualquier procedimiento administrativo debe ser ajeno a la burocracia para que se diferencie la dirección de la ejecución.

- Principio de la Participación de los Ciudadanos en el Control de la Prestación de servicios

Este principio señala que cualquier administrado puede individual o colectivamente presentar quejas, reclamos o sugerencias para hacer más efectivo y funcional el desenvolvimiento de la administración pública.

No obstante, en cuanto la Ley de Procedimiento Administrativo General fue promulgada, contando con 19 principios que norman el procedimiento administrativo en la actualidad, el enfoque conservador de Cervantes fue desechada tajantemente. Es así como, se desarrollará en adelante, los principios que son pertinentes para la comprensión de la relevancia del administrado.

Morón (2011, p. 58) comenta:

Los principios del procedimiento administrativo son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento. Controlan la liberalidad o discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas existentes, en la integración jurídica para resolver aquello no regulado, así como para desarrollar las normas administrativas complementarias. Los principios consagrados por la Ley no tienen una idéntica manera de vincularse

al fenómeno administrativo. Para ello, cabe distinguir los principios fundamentales de los principios institucionales.

1) Principio de impulso de oficio

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, indica:

La autoridad dirige e impulsa el procedimiento, ordenando que se realice o se practique actos de oficio, impulsándolos convenientemente para la resolución del caso.

Este principio otorga a la administración facultades de iniciar procedimientos administrativos sin que, necesariamente exista alguien que lo solicite.

Entonces, debemos señalar que es responsabilidad de la administración pública y sus autoridades dirigir, ordenar e impulsar los procedimientos administrativos que consideren convenientes, sin perjuicio de que esto sea a solicitud o no de los administrados (Morón, 2011, p. 69).

2) Principio de razonabilidad

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, indica:

Toda decisión de la administración pública que crea obligaciones, infracciona, sanciona, o restringe el comportamiento del administrado, debe enmarcarse en la facultad que se le atribuye a la autoridad administrativa, para que se satisfaga el cometido del procedimiento.

Este principio queda establecido en razón a una regla particular en las decisiones que puedan afectar a los administrados. En este sentido, la administración no puede afectar al administrado sin que exista medios razonables para hacerlo (Morón, 2011, p. 70).

Asimismo, se debe considerar dos momentos irremplazables para la ejecución del principio de razonabilidad: i) el que la decisión se encuentre dentro de los límites permitidos por ley; ii) debe existir una necesaria proporción entre los medios y los fines del procedimiento (Morón, 2011, p. 70).

3) Principio de presunción de veracidad

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, indica:

Cuando se tramita un procedimiento, tiene que presumirse que todo lo ha sido otorgado por los administrados, corresponde a disposiciones normativas que lo permiten, con esto no se prohíbe que exista prueba en contrario.

Mediante este principio, la administración se obliga a presumir que cualquier actuación realizada por el administrado es una actuación legítima. En este sentido, la administración no tiene que solicitar que el administrado certifique la veracidad de su actuar, a menos que la administración misma presente pruebas en contra de las afirmaciones de los administrados. Básicamente, este principio busca una relación basada en la confianza (Morón, 2011, p. 76).

Por otra parte, Morón (2011) menciona tres disposiciones que posibilitan el equilibrio de este principio con la seguridad legislativa (p. 77):

- La fijación del deber del administrado de comprobar la autenticidad de la documentación e información que declare ante la entidad, entendiendo que, si bien la buena fe le respalda, los particulares deben adoptar un comportamiento leal en toda la fase previa a la constitución de sus relaciones jurídicas.
- La atribución de deber de fiscalización posterior sobre la información y documentación que presenta el administrado.
- La previsión de consecuencias penales, administrativas y patrimoniales en caso de falseamiento de la verdad. De este modo, la presunción de veracidad a favor del administrado no descarta la posibilidad de aplicar sanciones administrativas en caso se compruebe la mala fe, sino más bien la refuerza.

1.6.2.2.3. Presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador

La construcción del derecho público ha nacido como respuesta del contrato social del que participa el Estado y los ciudadanos. Es decir, se ha olvidado la idea de que los seres humanos puedan regir sus propios patrones de justicia. Con esto, el Estado actúa como aquel ente que brinda justicia a las personas, teniendo en cuenta que estas no pueden deliberadamente materializar

la justicia, sino que, el proceso de logro del bienestar de los ciudadanos tiene que ser el resultado del Estado protegiendo a los seres humanos. En este sentido, el derecho público viene a ser la forma en la que el Estado se preocupa por los individuos, sea esto de forma individual o colectiva, pero siempre interesado en el bienestar del bien común.

En toda esta construcción del derecho público y el afán estatal de lograr el bien común, se ha establecido una serie de reglas para que la relación entre el Estado y las personas sea una relación productiva. En este sentido, se logra la productividad del derecho público cuando existe reglas que regulan esta relación. Así, principalmente, para regular la relación entre el Estado y la comunidad como individuos que buscan un bien común han organizado el derecho penal y el derecho administrativo, que son acaso aquellas ramas del derecho público concentradas en regular esta relación. Ambas tienen como finalidad fundamental la protección de la ciudadanía. Sin perjuicio de la relación que se genera entre estos dos entes, se ha desarrollado una serie de postulados que formen los principios generales del derecho público. Nos ocupa observar la regla de favorecimiento del ciudadano cuando este es acusado de haber cometido algún comportamiento de necesaria observación por el derecho. Nos referimos al principio de presunción de inocencia.

El principio de presunción de inocencia se ha relacionado estrechamente con el derecho penal, en el que impera esta regla de nunca presumir la culpabilidad de un acusado, pero su contenido nace de un respecto de mayor envergadura: la Constitución Política del Perú. Este documento señala en el

inciso 24 de su artículo segundo que todos los ciudadanos son considerados inocente mientras no se haya declarado su culpabilidad judicialmente. Y esto es algo que no debe limitarse a una comprensión en su arista penal, porque la Constitución no distingue al derecho penal como aquella rama que exclusivamente goza de este principio, sino que señala abiertamente este principio para libre interpretación del operador del derecho. Nos parece responsable de nuestra parte el creer que este principio se extiende a otras aristas en las que se pudiere presumir la culpabilidad de una persona antes que su inocencia. Este es el caso del procedimiento administrativo sancionador.

Meini (2005) ha podido mostrar acertadamente que la presunción de inocencia no es un fenómeno exclusivo del derecho penal. Para esto, ha citado al Tribunal Constitucional en su Exp. N° 03567-2005-AA, cuando este señala que:

La respuesta a si la presunción de inocencia tiene vigencia también en ámbitos ajenos a lo penal parece haber sido formulada por el Tribunal Constitucional, al menos de manera implícita. En efecto, se ha sostenido que el establecimiento: "de una garantía en respaldo de las obligaciones y sanciones derivadas de la aplicación de la ley, así como en resguardo de los derechos de los usuarios y el Estado (...) tiene por objetivo iniciar ciertas actividades económicas que suponen riesgo o que requieren de un tratamiento especial por su incidencia sobre el patrimonio de terceros y no constituye ninguna anticipación de sanción alguna o presunción de responsabilidad sobre eventuales faltas que aún no han sido juzgadas".

En todo caso, **resulta razonable que se presuma la inocencia ahí**

donde es posible que se imponga una sanción, con independencia de que esta sea de naturaleza penal o administrativa (Tribunal Constitucional c. p. p. 308).

Gracias a la apreciación del Tribunal Constitucional, podemos llegar a concluir que, aunque muchos doctrinarios traten de abordar el principio de presunción de inocencia exclusivamente desde el ámbito penal, su extensión va mucho más allá de ello, porque la Constitución debe obligatoriamente prever la mejor situación para la resolución de problema sociales, como fuera el que el Estado presuma la culpabilidad de sus administrados. Por esta razón, en la cita anterior se pudo advertir que la presunción de inocencia depende de que haya la posibilidad de imponer una sanción.

Ya en las reglas generales del Derecho Administrativo, cuando nos enfocamos en el Derecho Administrativo Sancionador, podemos observar que la presunción de inocencia es un extremo recogido por este fenómeno, bajo el *nomen iuris* de Principio de Culpabilidad. Será pues, este principio de culpabilidad aquel que satisfaga la presunción de inocencia de los administrados cuando se les acuse de un hecho que amerite infracción.

Cuando nos ubicamos en el principio de culpabilidad en sede administrativa, el contexto es aquel en el que se pretende sancionar a un administrado. Baco (2010) señala que: “Generalmente, cuando se exige culpabilidad, la doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo

cualquier sanción de carácter objetivo” (p. 11). De ello, podemos advertir que el principio de culpabilidad requiere que se compruebe la culpa de quien se pretende infraccionar antes de que se emita la infracción y no después de esta.

De acuerdo a la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó el año 2017, podemos encontrar una detallada explicación del funcionamiento de este principio de culpabilidad en la arista administrativa sancionadora, la cual resumiremos brevemente a continuación (MINJUS, 2017, pp. 27-30):

- El principio de culpabilidad debe comprenderse como consecuencia de que la responsabilidad administrativa siga las reglas de la responsabilidad subjetiva, es decir, que tiene que evaluarse la culpabilidad del acusado para que se configure responsabilidad administrativa. En este sentido, debe presumirse la inocencia del acusado hasta que se le encuentre culpable.
- La excepción para que opere el principio de culpabilidad es que la ley, específicamente, haya consignado fórmulas de responsabilidad objetiva, casos en los que por disposición legal el acusado para la infracción será responsable administrativo.
- El principio de culpabilidad llega a ser una garantía para el administrado, pero al mismo tiempo es también un límite para la potestad punitiva del Estado, en el sentido de que tiene que corroborarse que el supuesto infractor es culpable para que sea emitida la sanción administrativa.
- El principio de culpabilidad tiene como base una postura garantista en la que para atribuir responsabilidad administrativa, debe involucrarse un factor más

profundo de investigación, por lo que ya no es posible que la autoridad administrativa haga calzar hechos determinados por ley como ilícitos, y se evalúe, en consecuencia, de manera más concienzuda si el acusado es, efectivamente, culpable.

- Este principio de culpabilidad no solo se limita a la percepción de la autoridad administrativa sobre el administrado, sino también esto escala al nivel social, por lo que el administrado debe comportarse como inocente mientras no se haya comprobado su culpabilidad; lo cual es valioso para nosotros, en el sentido de que podemos concluir que el administrado no está obligado a tomar acciones que pudieran perjudicarlo.

Observamos, entonces, que el principio de culpabilidad se comporta como una herencia garantista del principio de presunción de inocencia en materia constitucional. Por lo tanto, podemos afirmar con acierto que el principio de culpabilidad en sede administrativa sancionadora debe presumir siempre la inocencia del acusado.

Pero, la razón para que exista el principio de culpabilidad no se limita únicamente a que se deba presumir la inocencia del administrado, sino que esto también se ha visto desde la perspectiva garantista de que el único autorizado para sancionar a las personas es el poder judicial, por lo que la autoridad administrativa no debería gozar de dicha potestad. Entonces, teniendo en cuenta que se le ha otorgado una potestad sin justificación suficiente, la autoridad administrativa debería ser incluso más detallista al momento de colocar una

infracción; por tanto, la inocencia debe presumirse aún con mayor énfasis en sede administrativa sancionadora (Baca, 2010, p. 6).

Entonces, tras haber observado la importancia de la presunción de inocencia que se desplaza desde su plano más alto, que es la Constitución Política, y tras haber visto que es un principio de vital importancia en sede administrativa, podemos señalar que el principio de culpabilidad sirve para garantizar que se respeta la presunción de inocencia del administrado y no se ejerce un poder irresponsable por parte de la administración pública.

1.6.2.3. El procedimiento administrativo sancionador

1.6.2.3.1. El *ius puniendi* en la sanción administrativa

Es inevitable para todo ciudadano que se ha sometido al poder estatal reconocer que nos encontramos en una era de organización social bastante sofisticada, al menos en un nivel sistemático. Ello puede evidenciarse fácilmente en la armonía en la que conviven el lado empresarial privado y el lado estatal público.

Sin perjuicio de que nos encontremos en tiempos civilizados de organización social, es inevitable que todavía pueda evidenciarse patrones de desfavorecimiento para ciertos miembros de la sociedad. Aunque es bastante usual que la responsabilidad en el perjuicio de ciertos ciudadanos se deposite en el sistema mismo, también debe reconocerse que el sistema estatal no es del todo eficiente. Cuando nos ponemos a pensar en patrones de conducta estatal, necesariamente recurriremos a la historia, para admitir que hemos transitado de

lo primitivo a lo sofisticado en relación al ejercicio estatal; antes, pues, era muy usual que los crímenes se castiguen con pena de muerte o cadena perpetua, y, hoy en día, es apenas posible la cadena perpetua en casos de extrema lesión de bienes jurídicos. Paralelamente, la protección de derechos también ha logrado mayor sofisticación. Si antes apenas se protegían derechos de fundamental importancia como la vida o el patrimonio, hoy en día es posible observar la protección de derechos antes invisibles como fueran el derecho al medio ambiente o el derecho a pensión alimenticia por parte del hijo extramatrimonial. Lo cierto es que, dentro de todo el fenómeno social, sigue imperante una verdad acaso absoluta: el Estado se mantiene en el ejercicio del máximo poder público. Sea para el castigo de acciones que hayan lesionado bienes jurídicos fundamentales o para la protección de derechos antes considerados superfluos, el Estado toma la decisión de otorgar el reconocimiento de derechos o castigar conductas. A todo esto, se le conoce como el poder de castigo del Estado; o, en otros términos, el *ius puniendi*. Esta potestad sancionadora no únicamente está presente en el ámbito penal, sino en todos aquellos casos en los que el Estado se vale de su fuerza para ejercer un determinado castigo, pudiendo ser el ámbito penal o incluso administrativo.

Merlano (2017) señala:

La potestad punitiva del Estado podemos entenderla como un poder de naturaleza política dirigido intencionalmente a sancionar conductas tipificadas como delitos, contravenciones o infracciones administrativas, cuya titularidad corresponde al Estado en defensa de la sociedad, que se

contiene y racionaliza a través del derecho penal y del derecho administrativo sancionador (p. 22).

De dicha definición, podemos rescatar que el *ius puniendi* tiene naturaleza política que sanciona todo tipo de infracciones contra la ley. Es por ello que el poder sancionador del Estado se encuentra tanto en el derecho penal, como en el derecho administrativo. Sería erróneo pensar que el castigo del Estado se encuentra únicamente en las penas privativas de libertad, puesto que también debe estar presente en infracciones que lesionen los intereses del administrado.

De acuerdo al Ministerio de Justicia (2017), el *ius puniendi* es la potestad sancionadora de la Administración pública. Textualmente, este organismo señala:

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su contravención, teniendo en cuenta que si la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas para garantizar su cumplimiento. La aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se concretiza en la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública (MINJUS, 2017, p. 9).

De acuerdo a la afirmación del Ministerio de Justicia, podemos llegar a creer que el *ius puniendies* una suerte de legitimidad del Estado de aplicar sanciones cuando este lo cree así conveniente. Empero, esta conducta no puede responder al simple ánimo de los gobernantes, sino que debe estar inspirado en una fuente legal, esto es, el ordenamiento jurídico, para tener una respuesta clara del Estado y la ley frente a conductas transgresoras de esta última.

1.6.2.3.2. Los principios de la sanción administrativa

De la misma forma que el derecho administrativo está sustentado en ciertos principios contenidos en la Ley N° 27444, también el derecho administrativo sancionador se fundamenta en principios de inexcusable atención, razón por la cual, a continuación, se detallará *grosso modo* el contenido de los principios de la potestad sancionadora, desde la perspectiva del Ministerio de Justicia (2017, pp. 14-30):

a) Principio de legalidad

El principio de legalidad está contenido en el inciso 1 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos. En síntesis, de acuerdo a este principio que se fundamenta en la Constitución Política misma, se impide la atribución de falta o sanción cuando no exista un fundamento legal que respalde esta pretensión. Es decir, mientras la ley no lo prohíba, la conducta es perfectamente pasible de ser realizada.

Este principio puede aplicarse en dos extremos: la exigencia de carácter formal, por lo que debe existir una norma con rango de ley que la

respalde, y; la exigencia de carácter material, que señala la predeterminación normativa de las conductas que se pretendan castigar.

b) Principio de debido procedimiento

El principio de legalidad está contenido en el inciso 2 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos. Cuando se habla de un debido procedimiento, este fenómeno no es otro que el que se desprende del principio constitucional de acceso a un debido proceso en sede judicial.

El Ministerio de Justicia recurre al Tribunal Constitucional para sintetizar una definición de este principio, señalando que todos los administrados poseen el derecho a la existencia de cualquier procedimiento administrativo que se aplique previamente a la producción de una decisión administrativa. Además, debe seguirse una serie de reglas que conforman el procedimiento en sí mismo para que este pueda ser aplicado, razón por la cual es de suma importancia escuchar siempre la versión del administrado.

c) Principio de razonabilidad

El principio de legalidad está contenido en el inciso 3 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos. La razón es uno de los fundamentos más fuertes del derecho mismo, puesto que, al ser una ciencia argumentativa, no se puede valer de argumentos que no hayan sido previamente racionalizados.

Además, de acuerdo a la ley misma, para que las sanciones sean proporcionales a la infracción, se debe tener en cuenta una serie de criterios ubicados en la norma señalada:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Este principio, dentro del marco del procedimiento administrativo sancionador viene a ser uno en el que imperantemente se halle relación con el principio de proporcionalidad, puesto que no puede existir razonabilidad sin proporcionalidad, ni viceversa, teniendo así que estos dos son principios que se complementan mutuamente.

d) Principio de tipicidad

El principio de legalidad está contenido en el inciso 4 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos.

La tipicidad debe identificarse en relación a la predeterminación normativa en el comportamiento típico en el que ha incurrido el administrado, por lo que no puede interpretarse extensivamente su comportamiento como uno atípico *per se*, sino que debe ser atípico en estricto. Es así como solo se puede castigar el comportamiento de un administrado cuando se haya definido de manera precisa y se pueda aplicar una sanción congruente con el hecho que se pretende castigar. Este principio, de todas formas, no se sujeta a una ley absoluta, sino que se complementa con reglamentos que hayan sido emitidos por la autoridad administrativa, pero, eso sí, debe estar siempre reglado.

e) Principio de irretroactividad

El principio de legalidad está contenido en el inciso 5 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos. Al hablar de irretroactividad, nos referimos a que no podemos volver al pasado cuando el comportamiento retroactivo podría terminar afectando los intereses del administrado, puesto que toda la administración pública debe ejercerse teniendo en cuenta la desproporcionalidad en el ejercicio de poder por parte del administrado y de la autoridad administrativa.

El principio de irretroactividad de la norma que sanciona está fundamentado en la seguridad jurídica del Estado, puesto que se sintetiza en la necesidad de conocer las conductas dignas de reproche en cualquier momento, y, además de ello, puede conocerse el grado de reproche de

las mismas. Se vincula, por supuesto, a la legalidad formal y material, que es un derecho fundamental ineludible.

Sin perjuicio de lo anterior, existe momento en los que se puede exceptuar la retroactividad:

- Tipificación de la infracción más favorable.
- Previsión de la sanción más favorable. Incluso respecto de aquellas sanciones que se encuentran en ejecución al entrar en vigor la norma nueva.
- Plazos de prescripción más favorables.

f) Principio de concurso de infracciones

Cuando se está en derecho administrativo sancionador, existe la posibilidad en la que una misma conducta o comportamiento pueda entenderse como infracción administrativa múltiple, es decir, más de una infracción. En estos casos, debe aplicarse distintas opciones para la determinación de la sanción que debe ser aplicada. En caso llegue a eliminarse la acumulación material debería optarse por absorber la pena más leve.

En el caso peruano, se señala lo siguiente: Concurso de Infracciones.-

Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

g) Principio de continuación de infracciones

Ya en el inciso séptimo del artículo 246° del TUO de la Ley General de Procedimientos Administrativos, se aborda el principio de continuación de infracciones.

Este principio se caracteriza por la aplicación de sanciones cuando el administrado ha lesionado la ley administrativa de forma continua. Empero, para que esto sea una realidad, es necesario que haya transcurrido 30 días desde la infracción última, y se haya acreditado el cese de la infracción últimamente mencionada.

Este principio se lleva a cabo como respuesta de una conducta ilícita que no haya constituido un comportamiento aislado y concreto, sino que haya sido una actividad que perdure constantemente. Entre otras cuestiones, se reitera la durabilidad de la conducta agresiva de la ley para que pueda volver a ser castigada.

h) Principio de causalidad

En el inciso 8 del artículo 246 de la Ley 27444 se aborda el principio de causalidad. Mediante este, debe tenerse en cuenta que toda sanción siempre recae en el administrado titular de la conducta que se haya tipificado como infracción administrativa.

Este principio también involucra al principio de personalidad de las sanciones, en el que se asume que la responsabilidad siempre debe ser atribuida a quien ha infringido la ley administrativa, y nunca debe responsabilizarse a otro administrado por el hecho que tiene otra titularidad. De este modo, se aplica la sanción de manera congruente y nunca con abusos o excesos jurídicos de la autoridad administrativa.

i) Principio de presunción de licitud

El principio de presunción de licitud está contenido en el inciso 9 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos. Aquí, la normativa administrativa señala que toda entidad pública debe tener respeto por la presunción de que no existe responsabilidad administrativa mientras no se haya demostrado lo contrario.

Es, entre otras cosas, la presunción de inocencia en términos estrictamente constitucionales. Asimismo, se comporta como un límite a la potestad legislativa y además de ser un criterio que condiciona la interpretación de la norma, llega a ser un derecho subjetivo de dominio público. Opera en dos planos: i) en situaciones fuera del proceso que involucran al derecho que no se asuma que uno es responsable de un hecho, y, ii) funciona como una presunción sobre la cual debe construirse la aplicación jurídica.

De acuerdo a este principio de presunción de licitud debe tenerse sumamente claro que toda la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador debe descansar sobre la autoridad administrativa.

j) Principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad está contenido en el inciso 10 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos. El punto de partida de este principio es la

diferenciación entre responsabilidad administrativa subjetiva y responsabilidad administrativa objetiva.

En el caso de la responsabilidad civil administrativa, es necesario estudiar profundamente el nexo causal entre el supuesto infractor de la ley administrativa y el hecho generador de la infracción, puesto que, si no se pudiera probar dicha relación, este supuesto infractor no podría ser sancionado.

Por otro lado, cuando hablamos de responsabilidad administrativa objetiva, no se tiene que llevar a cabo ningún tipo de valoración o evaluación, ya que, por el simple hecho de que se ha consignado en la ley que uno es infractor por cometer determinado hecho, se aplica la sanción correspondiente. Es decir, no se evalúa subjetivamente al supuesto agente infractor, sino que se le aplica una sanción.

k) Principio *non bis in idem*

El principio *non bis in idem* está contenido en el inciso 11 del artículo 246° del Texto Único ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos.

La comprensión de este principio implica revisar un acontecimiento constitucional precedente. Su naturaleza protege el hecho de que una persona no sea demandada, ni denunciada una y otra vez por hechos que ya han sido solucionados por la jurisdicción judicial. Empero, de acuerdo a este inciso de la Ley, tenemos que su extremo no es solo de alcance constitucional, sino que también se extiende al ámbito administrativo.

Textualmente se señala:

Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

Como podemos observar, para que sea aplicable este principio, tiene que valorarse tanto al sujeto, como al hecho y como al fundamento. Es decir, tiene que tratarse de la misma persona a quien se quiere imponer una sanción administrativa, tiene que ser por el mismo hecho o conducta infractora, y debe tenerse el mismo respaldo. En estos casos, el administrado no puede volver a ser sancionado.

1.6.2.3.3. Trámite para el procedimiento administrativo sancionador

Como se sabe, en el derecho no podemos únicamente limitarnos a observar la abstracción de los fenómenos jurídicos, sino que debemos extendernos en nuestro análisis y evidenciar que efectivamente la doctrina es aplicable a la realidad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, no existe la excepción para este supuesto. El artículo 253° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 regula al procedimiento sancionador, señalando lo siguiente:

Artículo 253.- Procedimiento sancionador Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según

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

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

Toda autoridad que está facultada para llevar a cabo la investigación y puede determinar si existió infracción administrativa también es competente para dar inicio a una fase previa de investigación en el procedimiento. Esta actuación previa lleva el objetivo de dar acopio a evidencia que pueda resultar necesaria sobre un hecho imputado, además de servir como mecanismo de identificación de sujetos y cómo sucedieron las cosas, para ver si existió una justificación coherente en el procedimiento sancionador (MINJUS, 2017, p. 41).

Lo anterior cobra vital importancia si nos ponemos a reflexionar sobre la importancia de la objetividad dentro de un procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta que el procedimiento sancionador es lesivo de derechos *per se*, pero está respaldado por una fuerte motivación jurídica.

Este procedimiento sancionador siempre es iniciado de oficio, puesto que es la labor de la autoridad administrativa la de identificar la pertinencia de

un determinado caso y evaluar si objetivamente alguien es responsable de una infracción administrativa merecedora de sanción en el derecho administrativo. Sobre su tramitación, el Ministerio de Justicia (2017) señala lo siguiente:

El inicio del procedimiento administrativo sancionador se materializa mediante la resolución de imputación de cargos al administrado, la cual debe contener la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia, así como la adopción de las medidas provisionales que la autoridad considere pertinente. En dicha resolución se debe señalar, además, la posibilidad que tiene el administrado de presentar sus descargos en un plazo que no puede ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación (2017, pp. 42-43).

Se puede observar que un procedimiento sancionador siempre debe respaldarse por una resolución que contenga los cargos del administrado y, además, se exponga a detalle cada uno de los elementos imprescindibles para la observancia objetiva del caso en cuestión.

1.6.2.3.4. Las sanciones

Al hablar de sanciones, debemos iniciar reconociendo la diferencia existente entre sanciones de carácter penal y sanciones de carácter administrativo.

Como ya se había mencionado, en el caso del derecho penal y el derecho administrativo, ambos comparten el hecho en común de que forman parte del

derecho público, lo que hace que ambos fenómenos sean de un interés generalizado de la población. Teniendo esto en cuenta, debemos también observar que tienen como situación en común el hecho de que ambos tienen la autoridad para el ejercicio del *ius puniendi*, o dicho de otro modo, ambas ramas tienen la potestad para sancionar.

La diferencia latente entre la sanción penal y administrativa es usualmente de carácter formal, como señala el Ministerio de Justicia (2017) al señalar:

(...) se han desarrollado diversos esfuerzos para diferenciar las sanciones penal y administrativa; sin embargo, las distinciones solo son posibles desde un plano formal, esto es, desde el punto de vista de la autoridad que aplica la sanción (la Administración Pública frente a la sanción administrativa y el Poder Judicial con la imposición de la pena).

Otra forma de establecer una diferenciación es tomar en cuenta la forma en qué se manifiesta la sanción. Mientras que en la sanción penal se impone una sanción privativa de la libertad, en el caso de la sanción administrativa se imponen sanciones personales o reales, pero ninguna de ellas orientadas, a restringir la libertad de la persona (2017, pp. 56-57).

Puede observarse que la sanción administrativa y la sanción penal puede verse diferenciada en quién ejerce el *ius puniendi* para la imposición de un determinado castigo, siendo que, en el caso del derecho penal es un juzgado y

en el caso del derecho administrativo, se trata de una entidad, representada por una autoridad administrativa.

Además, resulta interesante revisar lo que señala Merlano sobre la diferencia entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, cuando dice que:

Existe cierta unanimidad en la doctrina y la jurisprudencia comparadas con respecto a que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador comparten una misma fuente en el ius puniendi del Estado. Una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. De allí se precisan dos vertientes, a) el derecho penal delictivo y b) el derecho administrativo sancionador, en el cual se involucra el contravencional, el disciplinario y el correccional. Sin embargo, su naturaleza identitaria se relativiza al analizar las características que le dan entidad propia a cada manifestación de ese género. De tal manera que la potestad sancionadora de la Administración se legitima autónomamente, pero tiene los mismos títulos de la potestad penal (2017, p. 25).

Habiendo advertido esta diferencia a modo de preludio, ya puede describirse con mayor ahinco el funcionamiento de las sanciones en el procedimiento administrativo. Estas son la respuesta a una infracción al derecho administrativo y tienen como efecto la lesión de los intereses de un administrado después de haber identificado que este ha incurrido en infracción administrativa. La clasificación de las sanciones puede darse en función de su finalidad, del

contenido de la sanción, o de la ley administrativa misma. De acuerdo al Ministerio de Justicia (2017) hay que clasificarlas de la siguiente forma (p. 56):

a) Por su finalidad

Se clasifican en sanciones de autoprotección y sanciones de protección de orden general; siendo las primeras las que tutela los intereses mismos del Estado (como sucede con las sanciones disciplinarias); las segundas tienen la finalidad de perseguir el control del orden social en general (pudiendo ser el caso de las multas).

b) Por el contenido de la sanción

Se clasifican en sanciones personales y sanciones reales. En el caso de las sanciones personales se trata de aquellas que suspenden, restringen o dan autorización de un derecho, como fuera el caso de la clausura de un establecimiento. En el caso de las sanciones reales, se tiene a aquellas que imponen dinero o sustraen un determinado ente, como fuera el caso del embargo de un bien por deuda de tributo.

c) Por el ordenamiento administrativo

Se clasifican en sanciones principales y accesorias. Las sanciones principales imponen un gravamen al administrado; las segundas, refuerzan la eficacia de la sanción, pudiendo darse en el internamiento de un vehículo.

1.6.3. Marco conceptual

Los conceptos definidos a continuación serán desarrollados a partir del diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas:

- **Administración:** Gestión, gobierno de los intereses o bienes; en especial, de los públicos. Cuidado, atención de las cosas. Ejercicio o desempeño de cargo o empleo. Cumplimiento del cargo del poder ejecutivo del Estado (Cabanellas, 2001, p. 167).
- **Culpabilidad:** Calidad de culpable, de responsable de un mal o daño. Imputación de delito o falta a quien resulte agente de uno u otra, para exigirle la correspondiente responsabilidad, tanto civil, como administrativo y penal (Cabanellas, 2001, p. 445).
- **Formal:** Relativo a la forma en cuyo significado se opone a lo esencial o de fondo. Expreso o determinado; como contrapuesto a tácito o presunto. Que tiene formalidad (Cabanellas, 2001, p. 97).
- **Presunción:** Conjetura, suposición, indicio, señal, sospecha, decisión legal, excepto contraria prueba, inferencia de la ley que no cabe desvirtuar, vanagloria, alarde (Cabanellas, 2001, p. 390).
- **Prueba:** Demostración de la verdad de una afirmación, de la existencia de una cosa o de la realidad de un hecho. Cabal refutación de una falsedad. Comprobación. Persuasión o convencimiento que se origina en otro, y especialmente en el juez (Cabanellas, p. 497).

1.7. HIPÓTESIS

1.7.1. Hipótesis general

- La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al administrado en el Estado peruano.

1.7.2. Hipótesis específicas

- La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al ejercicio responsable del *ius puniendi* en el Estado peruano.
- La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano.
- La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente a la razonabilidad jurídica en el Estado peruano.

1.7.3. Variables

1.7.3.1. Variable independiente

Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador

1.7.3.2. Variable dependiente

Administrado en el procedimiento administrativo sancionador

1.8. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	DEFINICIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES
Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador (Variable 1)	Cuando nos hallamos frente a un procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo al artículo 173, también corresponde al administrado brindar pruebas que contribuyan con el procedimiento administrativo.	Prueba administrativa	La tesis al mantener una NATURALEZA DOGMÁTICA JURÍDICA, es decir, de analizar las propiedades de instituciones jurídicas a través de la interpretación jurídica, NO se aplicará instrumentos de recolección de datos EMPIRICOS
		Carga de la prueba dinámica	
Administrado en el procedimiento administrativo	El administrado en el procedimiento administrativo	Ejercicio responsable del <i>ius puniendi</i>	

sancionador (Variable 2)	sancionador debe ser protegido con mayor énfasis pues se encuentra en una situación de desventaja sustancial con respecto de la autoridad administrativa.	Principio de presunción de inocencia	
		Razonabilidad jurídica	

La primera variable: “Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador” se ha analizado en base a las dimensiones de la segunda variable: “Administrado en el procedimiento administrativo sancionador”; a partir de lo cual surgieron las siguientes preguntas:

- **Primera pregunta específica:** Variable 1 (Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador) + Dimensión 1 (Ejercicio responsable del *ius puniendi*) de la variable 2 (Administrado en el procedimiento administrativo sancionador)
- **Segunda pregunta específica:** Variable 1 (Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador) + Dimensión 2 (Principio de presunción de inocencia) de la variable 2 (Administrado en el procedimiento administrativo sancionador)
- **Tercera pregunta específica:** Variable 1 (Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador) + Dimensión 3 (Principio de razonabilidad) de la variable 2 (Administrado en el procedimiento administrativo sancionador)

Asimismo, la pregunta general ha surgido de relacionar la Variable 1 (Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador) y la variable 2 (Administrado en el procedimiento administrativo sancionador), por ello es que la pregunta general de la presente tesis es:

- ¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano?

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

2.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

2.1.1. Métodos generales

Como método general se ha elegido al método científico, según el reconocido investigador Tamayo (1981) “El método científico es un procedimiento para descubrir las condiciones en que se presentan sucesos específicos, caracterizado generalmente por ser tentativo, verificable, de razonamiento riguroso y observación empírica”; dicho de otro modo, el método científico es un procedimiento que nace desde la observación de la realidad y sigue de manera ordenada una serie de pasos que permiten demostrar o no las hipótesis planteadas sobre un suceso en específico de ahí el porque es verificable y tentativo. En ese entender, es fundamental para el presente estudio en tanto da lugar a la observación y evaluación de los fenómenos de la realidad, estos son, la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador.

2.1.2. Métodos específicos

Dentro de la doctrina jurídica, cuando esta es observada por la metodología de la investigación, si se ha hablado de la interpretación de la hermenéutica, es idóneo aterrizar en la hermenéutica jurídica, que se presta de la exégesis una adecuada interpretación de la norma, de acuerdo a cuál ha sido la voluntad del legislador en el momento de crear la norma (Miró-Quesada, 2003, 157).

Empero, como comprendemos que el derecho es multi dimensional y no puede limitarse únicamente a la interpretación exegetica, también recurriremos a la metodología de la sistemática lógica, para que el conocimiento al que se ha arribado de manera dispersa, pueda unificarse e interpretarse como un todo (Miró-Quesada, 2003, 157).

Tenemos, entonces, a la interpretación exegetica y a la interpretación sistemática lógica como los dos métodos específicos que explicaron la forma en la que el administrado se afecta como consecuencia de la carga de la prueba dinámica presente en el procedimiento administrativo sancionador en el Perú.

2.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Entre los tipos de investigación, tenemos a la investigación básica y a la investigación aplicada. La primera se refiere a aquellas investigaciones que aportan conocimiento teórico, y la segunda se refiere a aquellas investigaciones dirigidas a la transformación de la realidad (Carrasco, 2013, p. 49). En el caso de la presente tesis, nos hallamos frente a una investigación básica, puesto que es nuestra intención incrementar los conocimientos de la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador y el administrado en el procedimiento administrativo sancionador.

De este modo, se profundiza en los temas mencionados, precisamente, en el sector de marco teórico, de acuerdo a nuestras variables de estudio, que ya se han relatado oportunamente. Con este incremento del conocimiento jurídico, somos capaces de estructurar posteriormente argumentos que comprueben que

las intenciones de la tesis han sido correctas, lo cual, a su vez, permitirá que la presente tesis pueda ser utilizada como fuente bibliográfica de otras investigaciones.

2.3. NIVEL DE INVESTIGACIÓN

Una investigación, de acuerdo a su complejidad, va avanzando a través de los diversos niveles de investigación. El caso de la presente investigación es el de una tesis de carácter explicativo, puesto que nuestra intención es la de saber la afectación de una de nuestras variables de estudio sobre la otra, que encaja perfectamente en las tesis de nivel explicativo (Hernández; Fernández & Batpista, 2010, p. 82). Ahora, una vez identificado como explicativo el nivel de nuestra investigación, señalamos que nuestro afán es observar cómo es que la distribución de la carga de la prueba que se halla en el inciso 2 del artículo 173 de la Ley General de Procedimientos Administrativos afecta al administrado bajo el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores.

Además, decimos que la tesis es explicativa, porque la afectación negativa que hemos identificado cumple una relación de causa y efecto, de la siguiente manera: ya que la carga de la prueba se puede distribuir en el derecho administrativo, el administrado se ve negativamente afectado cuando es un procedimiento administrativo sancionador.

2.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

En el mundo del derecho, la experimentación no está permitida, puesto que se tendría que modificar leyes para probar si estas funcionan o no, lo cual

es contrario a la sustancia misma del derecho, que es preservar el orden social. Las tesis de diseño observacional respetan este supuesto, ya que se limitan a observar la realidad y dar explicaciones sobre ella, sin necesidad de manipularla (Sánchez, 2016, p. 109). Nuestra tesis es de diseño observacional, porque se pretendió observar la afectación de una variable sobre otra a partir de la revisión de la doctrina, sin necesidad de recurrir a la experimentación.

Cuando señalamos que no existe la manipulación de las variables, nos referimos a que se trabajó sobre lo que la doctrina ya ha conjeturado frente al funcionamiento de la realidad jurídica.

2.5. POBLACIÓN Y MUESTRA

En el enfoque cualitativo (que analiza propiedades y dimensiones de las variables, que en este caso son la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador y el administrado en el procedimiento administrativo sancionador) es impertinente desarrollar población y muestra. Esto se debe a que el enfoque cualitativo no es correlativo a datos estadísticos, como sí fuera el caso de una tesis de enfoque cuantitativo.

2.6. TÉCNICAS Y/O INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

2.6.1. Técnicas de recolección de datos

Dentro de las técnicas de recolección de datos, encontramos al análisis documental, como aquella técnica cuya finalidad es la de revisar todo tipo de dato que provenga de un documento como tal, entre los cuales, es evidente encontrar libros, artículos de investigación, tesis, leyes, entre otros. Esta

operación de análisis documental se concentra en la revisión de todo tipo de fuentes, para finalmente recurrir únicamente a fuentes primarias, descartando fuentes secundarias, todo ello con la finalidad de comprobar las hipótesis que se han planteado en la investigación (Velázquez & Rey, 2010, p. 183). Entonces, se revisó todo tipo de información referida a la afectación al administrado cuando la carga de la prueba se dinamiza en el procedimiento administrativo sancionador.

2.6.2. Instrumentos de recolección de datos

Dentro de los instrumentos de investigación, cuando estamos en el contexto de la técnica de análisis documental, es usual y correcto recurrir a las fichas textuales, las fichas de resumen y las fichas bibliográficas, con la finalidad de que el marco teórico tenga el conocimiento suficiente para la comprobación de las hipótesis a través de la estructuración de argumentos jurídicos lógicos.

2.7. PROCEDIMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Como tenemos a las fichas de todo tipo, esto es, a las fichas textuales y de resumen bibliográfico, para la comprensión y posterior sistematización de la información relevante para lograr el contenido de la tesis; una vez estructuradas las fichas, toda su información se depositará en un marco teórico estable que sistematice la información, generando datos suficientes para armar argumentos que, con posterioridad, se utilizarán para demostrar las hipótesis (Velázquez & Rey, 2010, p. 184).

2.8. TÉCNICAS Y ANÁLISIS DE DATOS

El análisis de los datos implica recurrir a todos los aspectos metodológicos que se han descrito hasta el momento. Empero, también es necesario recurrir a una técnica en específico para la comprobación de nuestras hipótesis, y la técnica apropiada es la de argumentación jurídica. Al tener información documentada, se tiene premisas que evolucionan en conclusiones, y, para la estructura de argumentos jurídicos, es imprescindible que se siga ciertas propiedad inevitables y formales. Así, de acuerdo con Aranzamendi (2010, p. 112), los argumentos deben ser:

- (a) Coherentemente lógico, basándose en premisas de antecedentes y conclusiones;
- (b) Razonable, que a través de motivaciones suficientemente justificables se llega a conclusiones materiales y formales;
- (c) idóneo, las premisas deben tener y mantener una posición; y
- (d) Claro, que no lleve a un tipo de interpretación ambigua o que se preste a múltiples interpretaciones, sino que sea una información conclusiva entendible.

CAPÍTULO III

RESULTADOS

3.1. RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS UNO

La hipótesis uno ha sido: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al ejercicio responsable del *ius puniendi* en el Estado peruano”; y sus resultados fueron:

PRIMERO.-El ser humano es un ser social por naturaleza. Por esta razón, no puede pensarse que excentricismos como el optar por ser ermitaño sea propio de nuestra naturaleza. Por el contrario, no querer socializar es ajeno a la naturaleza de la humanidad, e incluso es observado por la ciencia de la psiquiatría como una patología psicológica.

En todo este devenir de la organización social, los seres humanos hemos formado, por metafísica, una macro estructura en la que el Estado ocupa la cima de los poderes jerárquicos. Así, todo el comportamiento de la sociedad debe subsumirse en las reglas que el Estado establece. Claro está que el Estado no está únicamente regulado por los gobernantes, sino que se compone por la sociedad misma y sus representantes. En este sentido, el pueblo crea las reglas a través de la democracia y el pueblo se somete a las reglas, también como ejercicio de su poder democrático.

Ahora bien, el Estado está tan bien organizado que se ha venido segmentando en distintos grupos que regulan el comportamiento. La ciencia económica es aquella que estudia el comportamiento de las masas de acuerdo a la distribución de los recursos. Por un lado se tiene al sector privado empresarial, que regula la oferta y demanda, y; por otro lado, se tiene al

sector público, que se encarga de la administración de las reglas y el comportamiento de los ciudadanos. En este último contexto, puede perfectamente ubicarse al derecho público, que es el encargado de regular las relaciones jurídicas que nacen en la sociedad y son de interés general. Así, tenemos dentro del derecho público, y como principales ramas del mismo, al derecho penal y al derecho administrativo. El primero se encarga de regular el comportamiento lesivo de bienes jurídicos protegidos, teniendo como base la coerción y el castigo. El segundo se encarga de regular las transacciones y relaciones jurídicas que nacen entre los miembros de la sociedad y los representantes de su administración, que son las autoridades administrativas; empero, también tiene la capacidad de regular el comportamiento de los ciudadanos a través del castigo. Estas dos ramas del derecho tienen en común el que se protege intereses estatales a través de la coerción.

El afán de la presente investigación se ubica en la administración pública del derecho administrativo, pero se ha tenido que contextualizar el mismo para comprender su naturaleza de interés social y el reconocimiento de que el gobierno ocupa el lado fuerte en la balanza, pues es este quien se comporta coercitivamente para dominar a los miembros de la sociedad.

SEGUNDO.- Dentro del derecho administrativo, se admite que los seres humanos pueden realizar todo tipo de comportamiento que no comprometa los intereses del Estado. Por esta razón, las autoridades administrativas confieren a los ciudadanos una serie de ventajas para que estos puedan también lograr la satisfacción de sus intereses. De esta manera, la autoridad administrativa y el miembro de la sociedad (conocido por el derecho administrativo como administrado) conviven en una armonía proporcional. Para el logro de este fenómeno, el derecho administrativo se rige bajo una serie de principio que se estipulan taxativamente en la Ley General de Procedimientos Administrativos. Así, todo el funcionamiento de la

administración pública no tiene únicamente que responder a los principios generales del derecho y los principios constitucionales del Estado, sino también a sus propios principios.

Dentro de la relación entre administrados y autoridades administrativas cabría hacerse una pregunta: ¿no existe nunca conflicto entre los mismos? Y, siendo realistas, la respuesta es eminentemente negativa. Habitualmente, surgen conflictos entre administrados y el Estado.

Sin perjuicio de que los conflictos mencionados puedan extenderse hasta la sede judicial, queremos enfocarnos específicamente en un tipo de conflicto: en aquel en el que el administrado ha infringido la ley administrativa, fuera el caso de un hombre que abre una discoteca sin licencia de funcionamiento o aquel que conduce un vehículo sin haber obtenido su licencia de conducción. En estos casos, la autoridad administrativa está en todo el derecho de apertura de una investigación en contra del infractor, dando cabida a un procedimiento administrativo sancionador que tiene como efecto la imposición de una sanción administrativa.

El procedimiento administrativo sancionador es finalmente el contexto en el que se desenvuelve esta tesis, teniendo en cuenta que la aplicación de una sanción administrativa implica el correcto desenvolvimiento de un debido procedimiento, en correspondencia con los principios generales del derecho administrativo y su aplicación.

TERCERO.- Es interesante para la presente tesis ubicar a la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador. Para ello, debe hablarse brevemente de la prueba.

La prueba es un fenómeno científico. Se utiliza comúnmente en la lógica formal, para conocer el funcionamiento de la causa y efecto y verificar si es un fenómeno el que conlleva a

la ocurrencia de otro. Empero, la prueba no se limita a ser parte del empirismo y el experimento, sino que ha trascendido a otras ciencias formales, naturales y sociales, como fueran la física, la matemática, la economía o la psicología. El derecho no ha sido una excepción.

La prueba, en el mundo del derecho, ocupa un lugar de suma importancia, teniendo en cuenta que, en el ámbito procesal, es acaso el elemento más relevante. Esto se debe a que la prueba sirve para demostrar la verdad de una afirmación, la existencia de un hecho o la realidad del mismo. En otros términos, la prueba sirve para que el proceso judicial sea más efectivo y objetivo.

La prueba llega a ser, dentro del derecho administrativo, aquel elemento que ayuda a que la autoridad administrativa pueda encontrar objetividad dentro de cualquier tipo de procedimiento. Es un mecanismo que *per se* resulta dudoso, pero una vez que aterriza en un medio probatorio, adquiere la calidad de objetivo.

Los medios probatorios son la materialización de la prueba. Estos ayudan a que una verdad pueda desembocar en algún documento, grabación, o cualquier otro mecanismo que ayude a que se tenga un ente fehaciente para comprobar lo que la prueba es en sí misma.

CUARTO.- Cuando hablamos del objeto y finalidad de la prueba, reflexionamos sobre el lado formal y material de la misma, teniendo en cuenta que el objeto es la causa y la finalidad es el efecto. Esto quiere decir que la prueba tiene como objeto la intención de probar algo, y como finalidad el que el juez pueda convencerse de un hecho.

La prueba se sirve de medios probatorios para que una afirmación o hecho afirmado por las partes que intervienen en la relación jurídica administrativa tengan certeza de la ocurrencia de un hecho. Ahora, no es como en el caso procesal en el que se pretende otorgar verosimilitud sobre un hecho al juez. En este caso, la prueba debe servir como un mecanismo para que la autoridad administrativa confirme si los hechos que se vienen dando son reales o falaces.

Esto cobra todavía mayor importancia cuando nos hallamos en casos de procedimientos administrativos sancionadores, puesto que, en estos casos, los medios probatorios tienen como finalidad no solo otorgar cierta verosimilitud a la autoridad administrativa, sino que buscan que esta autoridad esté absolutamente convencida de la verdad de los hechos. Es por eso que, en el ámbito administrativo, la famosa verdad material, que es la exhaustividad de un fenómeno se conoce como verdad objetivamente comprobable. Entonces, llegamos en este aspecto a la conclusión de que la prueba y los medios probatorios contribuyen no solo a dar indicios sobre un fenómeno a la autoridad administrativa, sino que tienen que servir para que esta esté convencida de que los hechos sobre los que quiere accionar son veraces y materialmente comprobables.

QUINTO.- Ahora, cuando hablamos de quién es el responsable de entregar medios probatorios, tenemos que necesariamente recurrir a un principio general de la prueba en el derecho: quien afirma hechos está en la obligación de probarlos. Esto se conoce como carga de la prueba. Así, llegamos a afirmar que quien tiene la carga de la prueba es quien está encargado de ofrecer medios probatorios que fundamenten lo que este además haya afirmado.

Sin perjuicio de que la regla general es que debe ofrecer medios probatorios quien ha lanzado una afirmación o conjetura, lo cierto es que, a medida que el tiempo ha transcurrido, las cosas han cambiado, de tal suerte que esta verdad antes irrompible ahora se ha flexibilizado, lo que quiere decir que, en la actualidad, la carga de la prueba puede ser dinámica.

Uno de estos ejemplos en los que la carga de la prueba es dinámica se puede hallar en la responsabilidad civil extracontractual, en la que incluso la carga de la prueba se ha invertido. Es decir, en esta institución jurídica, quien tiene el deber de probar no es quien ha elaborado cierta conjetura (el demandante), sino, por el contrario, quien tiene que probar que no ha originado un daño pasible de ser indemnizado mediante responsabilidad civil extracontractual es el demandado.

En el caso del derecho administrativo, de acuerdo al artículo 173° de la Ley General de Procedimientos administrativos, la carga de la prueba puede encontrarse tanto en la autoridad administrativa, como señala el inciso 1 de dicho artículo al señalar que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio, como en el administrado, cuando se señala en su inciso 2 que la carga de la prueba corresponde también a este último.

Seguramente, podrá darse innumerables interpretaciones que traten de oponerse a esta conclusión, sobre todos aquellos defensores de la legislación, sin embargo, la semántica es ineludible, la carga de la prueba se halla distribuida.

SEXTO.- Cuando se ha pensado en quien podría afectarse con lo sucedido en el artículo 173° de la Ley General de Procedimientos Administrativos, encontramos inmediatamente al administrado como perjudicado por este fenómeno, en tanto la distribución de la carga de la

prueba genera ciertas contingencias contra sus intereses. Y es eso lo que pretendemos comprobar con esta investigación. Para ello, es necesario describir las formas de afectación al administrado, desde su ontología en *contrario sensu*, como sucede con un irresponsable ejercicio del *ius puniendi* hasta una afectación misma a los principios que han sido generados para favorecerle.

SÉPTIMO.- Cuando los ciudadanos optaron por la organización social, y dejaron de lado la independencia de la anarquía, la firma del contrato social no solo legitimo al Estado para que represente a los ciudadanos en sus conflictos sociales, sino que otorgó a este último una serie de potestades entre las que destaca la potestad para el castigo. Es por esta razón que el Estado siempre ha tenido la legitimidad para castigar (o *ius puniendi*).

El *ius puniendi* es el adagio latino que semánticamente debe entenderse como la capacidad del Estado de imponer una sanción. Esto quiere decir que, sin este fenómeno, el Estado no tendría la capacidad de castigar, puesto que sin un hecho jurídico que legitime un comportamiento material, el Estado no tiene una fundamentación en el derecho para desenvolverse frente al castigo.

El *ius puniendi* pues, contiene al derecho mismo, es una legitimidad. Podría traducirse textualmente como: legitimidad para castigar. Así, el Estado está legitimado para imponer sanciones, lo cual se lleva a cabo por acuerdo social.

OCTAVO.- En la antigüedad, las formas de castigo solían ser bastante drásticas. Se tenía en un principio la ley de talión, por la que una persona que había sido afectada en un determinado fenómeno, podía actuar por sí misma en un afán incluso de ventaja. Más adelante,

en una civilización más organizada, la legitimidad para el castigo desembocaba en la pena de muerte como comportamiento del Estado frente a la lesión de bienes jurídicos protegidos. Además, después el castigo ya optó por formas más civilizadas, a tal punto que, en la actualidad, no es posible la pena de muerte en muchos países, y solo se tiene a la cárcel como mecanismo más lesivo de derechos. Esto ha provocado, al mismo tiempo, que en la actualidad se protejan derechos que antes hubieran sido considerados invisibles, como son los protegidos por el derecho administrativo.

Como se ha señalado anteriormente, el derecho público se integra principalmente por el derecho penal y el derecho administrativo; y esta legitimidad para castigar ha estado presente no solo en el derecho penal, quien es el que usualmente castiga a los infractores de la ley, sino que también el derecho administrativo, representado por el Estado, y con esto la autoridad administrativa, está legitimado para imponer castigos, o, como mejor se conoce en el derecho administrativo, imponer sanciones.

Sin embargo, hay que tener en cuenta algo que parte no únicamente del análisis del derecho penal, sino también del administrativo. Partamos de este primero.

NOVENO.- En el derecho penal, existe una diversidad de castigos impuestos por el Estado, desde una pena que les obliga a tener buen comportamiento y acercarse mensualmente a firmar un documento, hasta penas de cadena perpetua. Todas estas tienen en común la generación de una obligación para el infractor. En el caso más extremo se tiene a la pena privativa de libertad. Al hablar de pena privativa de libertad, se priva al infractor de su derecho a la libertad. La libertad es un valor fundamental de la humanidad que no puede ser irresponsablemente trasgredido, y únicamente se puede corromper cuando se ha comprobado

la culpabilidad de un infractor de la ley (y excepcionalmente por la prisión preventiva, aunque ese es tema de otra investigación).

El Tribunal Constitucional se ha manifestado señalando que ahí donde hay sanción debe haber presunción de inocencia. Con esto se admite que toda sanción genera perjuicios para los administrados, por lo que el ejercicio del castigo debe ser responsable y no deliberado, tanto en el derecho penal, como en el derecho administrativo.

3.2. RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS DOS

La hipótesis dos ha sido: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano”; y sus resultados fueron:

PRIMERO.-El ser humano es un ser social por naturaleza. Por esta razón, no puede pensarse que excentricismos como el optar por ser ermitaño sea propio de nuestra naturaleza. Por el contrario, no querer socializar es ajeno a la naturaleza de la humanidad, e incluso es observado por la ciencia de la psiquiatría como una patología psicológica.

En todo este devenir de la organización social, los seres humanos hemos formado, por metafísica, una macro estructura en la que el Estado ocupa la cima de los poderes jerárquicos. Así, todo el comportamiento de la sociedad debe subsumirse en las reglas que el Estado establece. Claro está que el Estado no está únicamente regulado por los gobernantes, sino que se compone por la sociedad misma y sus representantes. En este sentido, el pueblo crea las reglas a través de la democracia y el pueblo se somete a las reglas, también como ejercicio de su poder democrático.

Ahora bien, el Estado está tan bien organizado que se ha venido segmentando en distintos grupos que regulan el comportamiento. La ciencia económica es aquella que estudia el comportamiento de las masas de acuerdo a la distribución de los recursos. Por un lado se tiene al sector privado empresarial, que regula la oferta y demanda, y; por otro lado, se tiene al sector público, que se encarga de la administración de las reglas y el comportamiento de los ciudadanos. En este último contexto, puede perfectamente ubicarse al derecho público, que es el encargado de regular las relaciones jurídicas que nacen en la sociedad y son de interés general. Así, tenemos dentro del derecho público, y como principales ramas del mismo, al derecho penal y al derecho administrativo. El primero se encarga de regular el comportamiento lesivo de bienes jurídicos protegidos, teniendo como base la coerción y el castigo. El segundo se encarga de regular las transacciones y relaciones jurídicas que nacen entre los miembros de la sociedad y los representantes de su administración, que son las autoridades administrativas; empero, también tiene la capacidad de regular el comportamiento de los ciudadanos a través del castigo. Estas dos ramas del derecho tienen en común el que se protege intereses estatales a través de la coerción.

El afán de la presente investigación se ubica en la administración pública del derecho administrativo, pero se ha tenido que contextualizar el mismo para comprender su naturaleza de interés social y el reconocimiento de que el gobierno ocupa el lado fuerte en la balanza, pues es este quien se comporta coercitivamente para dominar a los miembros de la sociedad.

SEGUNDO.- Dentro del derecho administrativo, se admite que los seres humanos pueden realizar todo tipo de comportamiento que no comprometa los intereses del Estado. Por esta razón, las autoridades administrativas confieren a los ciudadanos una serie de ventajas para que estos puedan también lograr la satisfacción de sus intereses. De esta manera, la autoridad

administrativa y el miembro de la sociedad (conocido por el derecho administrativo como administrado) conviven en una armonía proporcional. Para el logro de este fenómeno, el derecho administrativo se rige bajo una serie de principio que se estipulan taxativamente en la Ley General de Procedimientos Administrativos. Así, todo el funcionamiento de la administración pública no tiene únicamente que responder a los principios generales del derecho y los principios constitucionales del Estado, sino también a sus propios principios.

Dentro de la relación entre administrados y autoridades administrativas cabría hacerse una pregunta: ¿no existe nunca conflicto entre los mismos? Y, siendo realistas, la respuesta es eminentemente negativa. Habitualmente, surgen conflictos entre administrados y el Estado.

Sin perjuicio de que los conflictos mencionados puedan extenderse hasta la sede judicial, queremos enfocarnos específicamente en un tipo de conflicto: en aquel en el que el administrado ha infringido la ley administrativa, fuera el caso de un hombre que abre una discoteca sin licencia de funcionamiento o aquel que conduce un vehículo sin haber obtenido su licencia de conducción. En estos casos, la autoridad administrativa está en todo el derecho de apertura de una investigación en contra del infractor, dando cabida a un procedimiento administrativo sancionador que tiene como efecto la imposición de una sanción administrativa.

El procedimiento administrativo sancionador es finalmente el contexto en el que se desenvuelve esta tesis, teniendo en cuenta que la aplicación de una sanción administrativa implica el correcto desenvolvimiento de un debido procedimiento, en correspondencia con los principios generales del derecho administrativo y su aplicación.

TERCERO.- Es interesante para la presente tesis ubicar a la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador. Para ello, debe hablarse brevemente de la prueba.

La prueba es un fenómeno científico. Se utiliza comúnmente en la lógica formal, para conocer el funcionamiento de la causa y efecto y verificar si es un fenómeno el que conlleva a la ocurrencia de otro. Empero, la prueba no se limita a ser parte del empirismo y el experimento, sino que ha trascendido a otras ciencias formales, naturales y sociales, como fueran la física, la matemática, la economía o la psicología. El derecho no ha sido una excepción.

La prueba, en el mundo del derecho, ocupa un lugar de suma importancia, teniendo en cuenta que, en el ámbito procesal, es acaso el elemento más relevante. Esto se debe a que la prueba sirve para demostrar la verdad de una afirmación, la existencia de un hecho o la realidad del mismo. En otros términos, la prueba sirve para que el proceso judicial sea más efectivo y objetivo.

La prueba llega a ser, dentro del derecho administrativo, aquel elemento que ayuda a que la autoridad administrativa pueda encontrar objetividad dentro de cualquier tipo de procedimiento. Es un mecanismo que *per se* resulta dudoso, pero una vez que aterriza en un medio probatorio, adquiere la calidad de objetivo.

Los medios probatorios son la materialización de la prueba. Estos ayudan a que una verdad pueda desembocar en algún documento, grabación, o cualquier otro mecanismo que ayude a que se tenga un ente fehaciente para comprobar lo que la prueba es en sí misma.

CUARTO.- Cuando hablamos del objeto y finalidad de la prueba, reflexionamos sobre el lado formal y material de la misma, teniendo en cuenta que el objeto es la causa y la finalidad es el efecto. Esto quiere decir que la prueba tiene como objeto la intención de probar algo, y como finalidad el que el juez pueda convencerse de un hecho.

La prueba se sirve de medios probatorios para que una afirmación o hecho afirmado por las partes que intervienen en la relación jurídica administrativa tengan certeza de la ocurrencia de un hecho. Ahora, no es como en el caso procesal en el que se pretende otorgar verosimilitud sobre un hecho al juez. En este caso, la prueba debe servir como un mecanismo para que la autoridad administrativa confirme si los hechos que se vienen dando son reales o falaces.

Esto cobra todavía mayor importancia cuando nos hallamos en casos de procedimientos administrativos sancionadores, puesto que, en estos casos, los medios probatorios tienen como finalidad no solo otorgar cierta verosimilitud a la autoridad administrativa, sino que buscan que esta autoridad esté absolutamente convencida de la verdad de los hechos. Es por eso que, en el ámbito administrativo, la famosa verdad material, que es la exhaustividad de un fenómeno se conoce como verdad objetivamente comprobable. Entonces, llegamos en este aspecto a la conclusión de que la prueba y los medios probatorios contribuyen no solo a dar indicios sobre un fenómeno a la autoridad administrativa, sino que tienen que servir para que esta esté convencida de que los hechos sobre los que quiere accionar son veraces y materialmente comprobables.

QUINTO.- Ahora, cuando hablamos de quién es el responsable de entregar medios probatorios, tenemos que necesariamente recurrir a un principio general de la prueba en el

derecho: quien afirma hechos está en la obligación de probarlos. Esto se conoce como carga de la prueba. Así, llegamos a afirmar que quien tiene la carga de la prueba es quien está encargado de ofrecer medios probatorios que fundamenten lo que este además haya afirmado.

Sin perjuicio de que la regla general es que debe ofrecer medios probatorios quien ha lanzado una afirmación o conjetura, lo cierto es que, a medida que el tiempo ha transcurrido, las cosas han cambiado, de tal suerte que esta verdad antes irrompible ahora se ha flexibilizado, lo que quiere decir que, en la actualidad, la carga de la prueba puede ser dinámica.

Uno de estos ejemplos en los que la carga de la prueba es dinámica se puede hallar en la responsabilidad civil extracontractual, en la que incluso la carga de la prueba se ha invertido. Es decir, en esta institución jurídica, quien tiene el deber de probar no es quien ha elaborado cierta conjetura (el demandante), sino, por el contrario, quien tiene que probar que no ha originado un daño pasible de ser indemnizado mediante responsabilidad civil extracontractual es el demandado.

En el caso del derecho administrativo, de acuerdo al artículo 173° de la Ley General de Procedimientos administrativos, la carga de la prueba puede encontrarse tanto en la autoridad administrativa, como señala el inciso 1 de dicho artículo al señalar que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio, como en el administrado, cuando se señala en su inciso 2 que la carga de la prueba corresponde también a este último.

Seguramente, podrá darse innumerables interpretaciones que traten de oponerse a esta conclusión, sobre todos aquellos defensores de la legislación, sin embargo, la semántica es ineludible, la carga de la prueba se halla distribuida.

SEXTO.- Cuando se ha pensado en quien podría afectarse con lo sucedido en el artículo 173° de la Ley General de Procedimientos Administrativos, encontramos inmediatamente al administrado como perjudicado por este fenómeno, en tanto la distribución de la carga de la prueba genera ciertas contingencias contra sus intereses. Y es eso lo que pretendemos comprobar con esta investigación. Para ello, es necesario describir las formas de afectación al administrado, desde su ontología en *contrario sensu*, como sucede con un irresponsable ejercicio del *ius puniendi* hasta una afectación misma a los principios que han sido generados para favorecerle.

SÉPTIMO.- Hablar de presunción de inocencia conlleva necesariamente a la cita de la Constitución Política del Perú. El literal e del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución señala que Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente lo contrario.

Cuando se observa que la Constitución requiere que la declaración haya sido judicial, aparentemente tendría que pensarse que la presunción de inocencia es exclusiva de los procesos o conflictos jurídicos que se relacionan con la jurisdicción judicial; no obstante, es necesario reconocer el hecho de que la presunción de inocencia también se encuentra en el ámbito administrativo, bajo el nombre de principio de culpabilidad. Empero, esto no solo es cierto porque exista el principio de culpabilidad, sino que el Tribunal Constitucional mismo se ha pronunciado al respecto.

OCTAVO.- El Tribunal Constitucional, en su Exp. N° 03567-2005-AA, ha señalado sobre la presunción de inocencia que esta está presente también en otros ámbitos distintos al derecho penal, como suele creerse popularmente. Ha dicho que la respuesta sobre la dicotomía

en la presunción de inocencia de si tiene vigencia en otros ámbitos que no sean el derecho penal es eminentemente positiva. Se garantiza las obligaciones y sanciones que derivan de la aplicación de la ley, tanto en usuarios como el Estado. El objetivo es dar inicio a la actividad económica que supone un riesgo o que tiene como requerimiento un trato especializado por su incidencia sobre el patrimonio de terceros que no constituye anticipación en la sanción o que no es en sí misma una presunción de inocencia de eventualidad en faltas que todavía no tienen un juzgamiento. Así, debe llegarse a concluir que la presunción de inocencia debe estar presente en todos los ámbitos en los que exista la imposición de una sanción, independientemente de si la naturaleza de la infracción sea relevante para el ámbito penal o para el ámbito administrativo.

Es lo anterior el fundamento para la existencia del principio de culpabilidad, que no es otro que aquel comprendido como consecuencia de que la responsabilidad administrativa evalúa la culpabilidad del acusado para que pueda existir esta. Así, es principio de culpabilidad, porque el infractor no es culpable hasta que se demuestre lo contrario.

NOVENO.- Claro está que existen ciertas excepciones al principio de culpabilidad y la presunción de inocencia; siendo esto cuando exista una responsabilidad objetiva (esto quiere decir, que no sea necesario evaluar la culpabilidad, sino que simplemente se aplique la sanción porque la ley así lo señala).

De este modo, la presunción de inocencia se convierte en una garantía para todos los administrados de que no se les tenga como culpables hasta que se compruebe su culpabilidad, empero, además, también viene a ser una limitación para el comportamiento castigador del Estado, y un límite para el *ius puniendi* en sí mismo.

Evidentemente, el principio de culpabilidad también se convierte en un garantismo jurídico, puesto que gracias a ello la investigación tiene que ser mucho más exhaustiva y no ligera para la aplicación de sanciones.

Además, esta presunción de la inocencia alcanza a la sociedad misma, puesto que los miembros de la sociedad tienden a valorar la inocencia de las personas hasta el momento en el que se demuestre su culpabilidad, dando así un mensaje positivo a la población.

3.3. RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS TRES

La hipótesis tres ha sido: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de razonabilidad en el Estado peruano”; y sus resultados fueron:

PRIMERO.-El ser humano es un ser social por naturaleza. Por esta razón, no puede pensarse que excentricismos como el optar por ser ermitaño sea propio de nuestra naturaleza. Por el contrario, no querer socializar es ajeno a la naturaleza de la humanidad, e incluso es observado por la ciencia de la psiquiatría como una patología psicológica.

En todo este devenir de la organización social, los seres humanos hemos formado, por metafísica, una macro estructura en la que el Estado ocupa la cima de los poderes jerárquicos. Así, todo el comportamiento de la sociedad debe subsumirse en las reglas que el Estado establece. Claro está que el Estado no está únicamente regulado por los gobernantes, sino que se compone por la sociedad misma y sus representantes. En este sentido, el pueblo crea las reglas a través de la democracia y el pueblo se somete a las reglas, también como ejercicio de su poder democrático.

Ahora bien, el Estado está tan bien organizado que se ha venido segmentando en distintos grupos que regulan el comportamiento. La ciencia económica es aquella que estudia el comportamiento de las masas de acuerdo a la distribución de los recursos. Por un lado se tiene al sector privado empresarial, que regula la oferta y demanda, y; por otro lado, se tiene al sector público, que se encarga de la administración de las reglas y el comportamiento de los ciudadanos. En este último contexto, puede perfectamente ubicarse al derecho público, que es el encargado de regular las relaciones jurídicas que nacen en la sociedad y son de interés general. Así, tenemos dentro del derecho público, y como principales ramas del mismo, al derecho penal y al derecho administrativo. El primero se encarga de regular el comportamiento lesivo de bienes jurídicos protegidos, teniendo como base la coerción y el castigo. El segundo se encarga de regular las transacciones y relaciones jurídicas que nacen entre los miembros de la sociedad y los representantes de su administración, que son las autoridades administrativas; empero, también tiene la capacidad de regular el comportamiento de los ciudadanos a través del castigo. Estas dos ramas del derecho tienen en común el que se protege intereses estatales a través de la coerción.

El afán de la presente investigación se ubica en la administración pública del derecho administrativo, pero se ha tenido que contextualizar el mismo para comprender su naturaleza de interés social y el reconocimiento de que el gobierno ocupa el lado fuerte en la balanza, pues es este quien se comporta coercitivamente para dominar a los miembros de la sociedad.

SEGUNDO.- Dentro del derecho administrativo, se admite que los seres humanos pueden realizar todo tipo de comportamiento que no comprometa los intereses del Estado. Por esta razón, las autoridades administrativas confieren a los ciudadanos una serie de ventajas para que estos puedan también lograr la satisfacción de sus intereses. De esta manera, la autoridad

administrativa y el miembro de la sociedad (conocido por el derecho administrativo como administrado) conviven en una armonía proporcional. Para el logro de este fenómeno, el derecho administrativo se rige bajo una serie de principio que se estipulan taxativamente en la Ley General de Procedimientos Administrativos. Así, todo el funcionamiento de la administración pública no tiene únicamente que responder a los principios generales del derecho y los principios constitucionales del Estado, sino también a sus propios principios.

Dentro de la relación entre administrados y autoridades administrativas cabría hacerse una pregunta: ¿no existe nunca conflicto entre los mismos? Y, siendo realistas, la respuesta es eminentemente negativa. Habitualmente, surgen conflictos entre administrados y el Estado.

Sin perjuicio de que los conflictos mencionados puedan extenderse hasta la sede judicial, queremos enfocarnos específicamente en un tipo de conflicto: en aquel en el que el administrado ha infringido la ley administrativa, fuera el caso de un hombre que abre una discoteca sin licencia de funcionamiento o aquel que conduce un vehículo sin haber obtenido su licencia de conducción. En estos casos, la autoridad administrativa está en todo el derecho de apertura de una investigación en contra del infractor, dando cabida a un procedimiento administrativo sancionador que tiene como efecto la imposición de una sanción administrativa.

El procedimiento administrativo sancionador es finalmente el contexto en el que se desenvuelve esta tesis, teniendo en cuenta que la aplicación de una sanción administrativa implica el correcto desenvolvimiento de un debido procedimiento, en correspondencia con los principios generales del derecho administrativo y su aplicación.

TERCERO.- Es interesante para la presente tesis ubicar a la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador. Para ello, debe hablarse brevemente de la prueba.

La prueba es un fenómeno científico. Se utiliza comúnmente en la lógica formal, para conocer el funcionamiento de la causa y efecto y verificar si es un fenómeno el que conlleva a la ocurrencia de otro. Empero, la prueba no se limita a ser parte del empirismo y el experimento, sino que ha trascendido a otras ciencias formales, naturales y sociales, como fueran la física, la matemática, la economía o la psicología. El derecho no ha sido una excepción.

La prueba, en el mundo del derecho, ocupa un lugar de suma importancia, teniendo en cuenta que, en el ámbito procesal, es acaso el elemento más relevante. Esto se debe a que la prueba sirve para demostrar la verdad de una afirmación, la existencia de un hecho o la realidad del mismo. En otros términos, la prueba sirve para que el proceso judicial sea más efectivo y objetivo.

La prueba llega a ser, dentro del derecho administrativo, aquel elemento que ayuda a que la autoridad administrativa pueda encontrar objetividad dentro de cualquier tipo de procedimiento. Es un mecanismo que *per se* resulta dudoso, pero una vez que aterriza en un medio probatorio, adquiere la calidad de objetivo.

Los medios probatorios son la materialización de la prueba. Estos ayudan a que una verdad pueda desembocar en algún documento, grabación, o cualquier otro mecanismo que ayude a que se tenga un ente fehaciente para comprobar lo que la prueba es en sí misma.

CUARTO.- Cuando hablamos del objeto y finalidad de la prueba, reflexionamos sobre el lado formal y material de la misma, teniendo en cuenta que el objeto es la causa y la finalidad es el efecto. Esto quiere decir que la prueba tiene como objeto la intención de probar algo, y como finalidad el que el juez pueda convencerse de un hecho.

La prueba se sirve de medios probatorios para que una afirmación o hecho afirmado por las partes que intervienen en la relación jurídica administrativa tengan certeza de la ocurrencia de un hecho. Ahora, no es como en el caso procesal en el que se pretende otorgar verosimilitud sobre un hecho al juez. En este caso, la prueba debe servir como un mecanismo para que la autoridad administrativa confirme si los hechos que se vienen dando son reales o falaces.

Esto cobra todavía mayor importancia cuando nos hallamos en casos de procedimientos administrativos sancionadores, puesto que, en estos casos, los medios probatorios tienen como finalidad no solo otorgar cierta verosimilitud a la autoridad administrativa, sino que buscan que esta autoridad esté absolutamente convencida de la verdad de los hechos. Es por eso que, en el ámbito administrativo, la famosa verdad material, que es la exhaustividad de un fenómeno se conoce como verdad objetivamente comprobable. Entonces, llegamos en este aspecto a la conclusión de que la prueba y los medios probatorios contribuyen no solo a dar indicios sobre un fenómeno a la autoridad administrativa, sino que tienen que servir para que esta esté convencida de que los hechos sobre los que quiere accionar son veraces y materialmente comprobables.

QUINTO.- Ahora, cuando hablamos de quién es el responsable de entregar medios probatorios, tenemos que necesariamente recurrir a un principio general de la prueba en el

derecho: quien afirma hechos está en la obligación de probarlos. Esto se conoce como carga de la prueba. Así, llegamos a afirmar que quien tiene la carga de la prueba es quien está encargado de ofrecer medios probatorios que fundamenten lo que este además haya afirmado.

Sin perjuicio de que la regla general es que debe ofrecer medios probatorios quien ha lanzado una afirmación o conjetura, lo cierto es que, a medida que el tiempo ha transcurrido, las cosas han cambiado, de tal suerte que esta verdad antes irrompible ahora se ha flexibilizado, lo que quiere decir que, en la actualidad, la carga de la prueba puede ser dinámica.

Uno de estos ejemplos en los que la carga de la prueba es dinámica se puede hallar en la responsabilidad civil extracontractual, en la que incluso la carga de la prueba se ha invertido. Es decir, en esta institución jurídica, quien tiene el deber de probar no es quien ha elaborado cierta conjetura (el demandante), sino, por el contrario, quien tiene que probar que no ha originado un daño pasible de ser indemnizado mediante responsabilidad civil extracontractual es el demandado.

En el caso del derecho administrativo, de acuerdo al artículo 173° de la Ley General de Procedimientos administrativos, la carga de la prueba puede encontrarse tanto en la autoridad administrativa, como señala el inciso 1 de dicho artículo al señalar que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio, como en el administrado, cuando se señala en su inciso 2 que la carga de la prueba corresponde también a este último.

Seguramente, podrá darse innumerables interpretaciones que traten de oponerse a esta conclusión, sobre todos aquellos defensores de la legislación, sin embargo, la semántica es ineludible, la carga de la prueba se halla distribuida.

SEXTO.- Cuando se ha pensado en quien podría afectarse con lo sucedido en el artículo 173° de la Ley General de Procedimientos Administrativos, encontramos inmediatamente al administrado como perjudicado por este fenómeno, en tanto la distribución de la carga de la prueba genera ciertas contingencias contra sus intereses. Y es eso lo que pretendemos comprobar con esta investigación. Para ello, es necesario describir las formas de afectación al administrado, desde su ontología en *contrario sensu*, como sucede con un irresponsable ejercicio del *ius puniendi* hasta una afectación misma a los principios que han sido generados para favorecerle.

SÉPTIMO.- La razonabilidad es una consecuencia de la naturaleza pensante de los seres humanos. Sin razonabilidad, el lenguaje mismo no llega posible, porque, cuando pensamos usamos el lenguaje, el mismo que se procesa en el cerebro racionalmente para ser expresado mediante palabras.

Todavía no se llega a un acuerdo sobre si fue primero la razón o el lenguaje, o ambos transitaron desde lo primitivo hasta lo sofisticado. Lo cierto es que son dependientes uno del otro. El derecho llega a tener la importancia social que tiene precisamente porque es la convergencia de estos dos fenómenos de la realidad. Tanto la razón como el lenguaje hacen posible la interpretación, la argumentación y la conformación de principios jurídicos que dan sentido a las leyes, la jurisprudencia, la doctrina, etc.

La razón llega a ser un proceso lógico mediante el cual todo lo manifestado por un determinado ser humano tiene congruencia con lo que él ha desarrollado en su mecanismo mental. El que seamos seres racionales, implica que nuestro comportamiento es la consecuencia de lo que hemos pensado y decidido hacer. Gracias a la voluntad, lo que

pensamos puede converger en la realidad, aunque esta discusión correspondería más acertadamente a la filosofía. Lo que nos interesa es que la razón también forma parte del derecho.

El derecho debe ser congruente. No puede [o no debería] tenerse en un mismo ordenamiento jurídico dos leyes que sean opuestas, porque, para su aplicación se tendrá un escenario bifurcado. Sin embargo, es el derecho mismo el que plantea mecanismos racionales de solución para que, una vez suceda la aparición de normas contradictorias, pueda optarse por la aplicación de una y no de la otra. Todo el derecho es un sistema racional en el que se tiene un sinfín de entes que conviven en armonía y racionalmente.

Si, de pronto, se pierde congruencia dentro de la estructura normativa, el derecho pierde estabilidad y debe ser inmediatamente corregido, es por ello que la razonabilidad debe estar presente en todas las aristas del derecho, tanto en la ley, como en la jurisprudencia o en la doctrina misma.

En el caso del derecho administrativo, la razonabilidad también ocupa un importante lugar en su construcción, a tal punto que se convierte en un principio del derecho administrativo, abordado por la Ley General de Procedimientos Administrativos, Ley 27444°, señalando lo siguiente:

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califi quen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fi nes públicos que deba tutelar, a fi n de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Este principio queda establecido en razón a una regla particular en las decisiones que puedan afectar a los administrados. En este sentido, la administración no puede afectar al administrado sin que exista medios razonables para hacerlo.

De igual modo, se tiene que observar que es imprescindible dentro del principio de razonabilidad que se cumplan dos cosas. La primera cosa que debe cumplirse es que la decisión de la autoridad administrativa se encuentre dentro de los parámetros de la ley, y; lo segundo, es que debe existir una proporción inevitable entre los medios y los fines procesales.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.1. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS UNO

La hipótesis uno es la siguiente: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al ejercicio responsable del *ius puniendi* en el Estado peruano”. Al respecto, surge la necesidad de iniciar una discusión que permita probar su contenido.

Para someternos a la responsabilidad de comprobar esta primera hipótesis, lo que debemos lograr en el presente segmento es probar que cuando el procedimiento administrativo sancionador compromete al administrado para que este brinde pruebas que, aunque en algunos casos puede beneficiar al administrado, en muchos otros podría terminar afectando sus intereses, y, para la primera hipótesis, específicamente, se traduce en una afectación al *ius puniendi* en un sentido de su responsable aplicación.

Para lograr el objetivo anterior, es imprescindible desarrollar un análisis síntesis sobre el ejercicio responsable del *ius puniendi*. Para empezar, recordemos que el *ius puniendi* es la potestad sancionadora del Estado. Es decir, mediante este fenómeno, el Estado está absolutamente legitimado para castigar. Ahora, bien, debido a que un castigo estatal siempre conllevará a una lesión hacia los intereses del ciudadano de a pie, el Estado debe ser muy cuidadoso al momento de imponer un castigo. Esto se debe a que los castigos que impone el Estado pueden avanzar desde penas privativas de libertad de cadena perpetua, hasta situaciones más simples como una multa administrativa. Sea como fuere, en estos actos, el Estado está imponiendo un castigo que nunca será agradable para quien es castigado, precisamente por

nuestra naturaleza humana. Y si el castigo de por sí ya genera un malestar para el ciudadano, imaginemos lo que sucede cuando este castigo es injusto. Evidentemente, en estos casos, el ciudadano siente un fuerte perjuicio ocasionado por el Estado, y, como consecuencia de ello, advierte un decremento en su confianza frente a la autoridad estatal. Es así como el Estado debe ser sumamente cuidadoso al momento de imponer un castigo.

Cotidianamente, se cree que la única forma de tutelar el ejercicio responsable del *ius puniendi* es mediante la presunción de inocencia, mecanismo a través del cual nadie puede ser castigado hasta que se haya comprobado judicialmente su culpabilidad, y que, ya en el derecho administrativo se traduce como la presunción de la inocencia hasta que la autoridad administrativa haya demostrado la culpa del administrado a quien se pretende sancionar. Sin perjuicio de lo señalado, también nos corresponde admitir que un ejercicio responsable del *ius puniendi* también se ve en otros fenómenos incluso no normalizados, como es el caso de un adecuado respeto a la carga de la prueba.

Para que el *ius puniendi* sea una realidad, el Estado debe partir por admitir que, en la relación generada entre los administrados y la autoridad administrativa, existe una desproporcionalidad de poder, ya que el Estado es la parte poderosa y el administrado es la parte débil.

Reconociendo esta diferencia de poderes, y teniendo en cuenta que el Estado lesiona intereses cuando ejerce su potestad sancionadora en el *ius puniendi*, podemos llegar a la conclusión de que el *ius puniendi*, para nuestros intereses, se ejerce responsablemente cuando el administrado tiene ventajas razonables frente a la autoridad administrativa, puesto que, como la autoridad administrativa es más poderosa, el administrado merece ventaja. Esta ventaja debe

estar presente en la carga de la prueba, cuando, al momento de sancionar, el Estado asuma toda la carga de la prueba y no se obligue al administrado a probar su inocencia.

Puede darse el caso de que en un procedimiento administrativo no sancionador se observe una distribución de la carga de la prueba, pero, precisamente la razón para permitir ello es que no existe el *ius puniendi* en este tipo de procedimientos. En cambio, cuando el resultado del procedimiento va a ser una sanción, en definitiva, no puede distribuirse la carga de la prueba.

Cuando alguien posee la carga de la prueba, ello implica que debe probar todo lo que afirma, y la otra parte no se obliga a demostrar que es inocente. Entonces, cuando no permitimos una distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, toda la carga de la prueba la tiene el Estado, y, por ende, está castigando dando ventajas al administrado, lo cual resulta en un ejercicio responsable del *ius puniendi*.

En conclusión, frente a la hipótesis “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al ejercicio responsable del *ius puniendi* en el Estado peruano”, debemos **CONFIRMARLA**.

4.2. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS DOS

La hipótesis dos es la siguiente: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano”. Al respecto, surge la necesidad de iniciar una discusión que permita probar su contenido.

La presunción de inocencia no es únicamente presumir la no culpabilidad de quien haya sido acusado por algo, sea ello en sede judicial o administrativa. Más bien, la presunción de inocencia es un conjunto de fenómenos que interactúan para que sea posible respetar la esencia de este principio constitucional.

Cuando se presume la inocencia de una persona, ello implica que no se pueda afectar sus derechos fundamentales. Por decir, una persona no puede ser encarcelada injustamente, pues ello sería presumir su culpabilidad, lo cual devendría en un hecho inconstitucional. De la misma forma, el Estado no puede imponer una multa administrativa a un administrado sin una resolución que respalde el hecho de manera justa.

Ahora, si trasladamos esta presunción de inocencia al funcionamiento de la prueba, tenemos que decir que, si se obliga a una persona a aportar pruebas que pueden terminar perjudicándole, se está afectando a la presunción de inocencia, puesto que, para creer que dichas pruebas probaran su culpabilidad, hay que presumir su culpabilidad en primer lugar. Esta es la razón por la cual el hecho de solicitar pruebas a una persona que pueden terminar perjudicándoles es una lesión en sí misma a la presunción de inocencia, pues, al pedir dichas pruebas se está poniendo en tela de juicio la inocencia de la persona. En otras palabras, es un fenómeno lesivo en principio.

Cuando extrapolamos lo anterior al procedimiento administrativo sancionador, el hecho de que el Estado solicite pruebas a los administrados que pueden terminar perjudicando sus intereses o incluso lesionando derechos es una lesión al principio de presunción de inocencia. Esto se debe a que el Estado debe utilizar todas las herramientas que tenga a su favor para realizar una adecuada investigación que no perturbe la tranquilidad ni la dignidad del

administrado. Esto es, el Estado debe valerse de estrategias que no sean lesivas para el administrado. En el inciso 2 del artículo 173 de la Ley 27444^o claramente, al señalar que corresponde al administrado otorgar pruebas, se está realizando una suerte de apertura para que el Estado obligue al administrado a otorgar pruebas, lo cual es presumir su culpabilidad, como ya se ha demostrado. Es por ello que esta distribución en la carga de la prueba genera una lesión fehaciente al principio de presunción de inocencia del administrado.

En conclusión, frente a la hipótesis: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano”; podemos **confirmarla**.

4.3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA HIPÓTESIS TRES

La hipótesis tres es la siguiente: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente a la razonabilidad jurídica en el Estado peruano”. Al respecto, surge la necesidad de iniciar una discusión que permita probar su contenido.

Sin raciocinio, el ser humano perdería su naturaleza, puesto que es la marca más diferenciadora frente a otros seres vivos. Entonces, es la razón uno de los aspectos más fundamentales de nuestra forma de subsistencia, siendo esto, al mismo tiempo, lo más importante para el derecho en términos materiales. Sin razón, el derecho nunca se hubiera creado, puesto que no habría forma de manipularlo o controlarlo. En este sentido, el derecho se construye en base a la razón, por lo que el principio de razonabilidad adquiere trascendental importancia dentro de la doctrina, jurisprudencia y creación misma de la ley.

Cuando se habla de razonabilidad, hay que comprenderla en un doble plano: material y formal. En el plano material, la razonabilidad se presentará de acuerdo a los parámetros de la lógica; en cambio, cuando se habla de la razonabilidad en un aspecto formal, estaremos hablando del principio de razonabilidad.

Lo anterior quiere decir que, para comprobar que la distribución de la carga de la prueba afecta a la razonabilidad jurídica, esta tiene que vulnerar la razonabilidad en sus aspectos formal y material. Probado ello, diremos que la afectación de la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador es real y perjudicial para el administrado.

El primer lugar, debemos desarrollar un análisis material de la razonabilidad jurídica presente en el artículo 173° de la Ley 27444°, que señala:

Artículo 173.- Carga de la prueba

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

La pregunta que habría que desarrollar es: ¿quién tiene la carga de la prueba? En un análisis escueto e irresponsable habría que quedarnos en el inciso 1, que señala que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio; empero, como estudiosos del derecho no podemos evadir la contradicción que aparece posteriormente. Por un lado, el impulso de oficio otorga la carga de la prueba a la autoridad administrativa (siendo ello por el impulso de

oficio); sin embargo, a continuación el inciso 2º señala que **corresponde** a los administrados la aportación de pruebas, etc. En este sentido, la carga de la prueba no solo se rige de acuerdo al impulso de oficio, sino también se distribuye al administrado (evidentemente, cuando ello sea beneficioso para el administrado). La no claridad material es evidente, puesto que a veces la carga de la prueba corresponde a la autoridad administrativa, y a veces corresponde al administrado.

Lo anterior puede fácilmente resolverse otorgando por parte de la autoridad administrativa cierta flexibilidad que predomine al principio de impulso de oficio, puesto que se tiene que brindar ventajas al administrado, reconociendo que tiene menos poder que la autoridad administrativa, por lo que muchos abogados pueden señalar que no es necesario la modificación de este artículo; sin embargo, ciertos representantes de la administración pública pudieran utilizar este supuesto para aprovechar su situación de ventaja específicamente expuesta en el inciso 2 de este artículo, por lo que sería necesario identificar que la carga de la prueba solo debe descansar en el administrado cuando este así lo desee y jamás por coacción de la administración pública, como se indica en el inciso 2 de este artículo.

Pero, si evaluamos el fenómeno formalmente, el principio de razonabilidad también se vería lesionado. Este principio, dentro del procedimiento administrativo señala:

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

De lo anterior debemos concluir: si a la autoridad administrativa le importa más sancionar que tutelar los intereses de la población en general, esta se valerá de artimañas para que su sanción sea una realidad. Entonces, mientras que la autoridad no reconozca la desproporción en poder entre esta y los administrados, pueden desvirtuar este principio, como pudiera darse en el caso de que una autoridad administrativa empuje al administrado a brindar pruebas que pueden ser beneficiosas para el procedimiento, pero perjudiciales para los intereses del administrado.

Es así como la lesión se ha dado en el plano tanto formal como material.

En conclusión, frente a la hipótesis: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de razonabilidad en el Estado peruano”; podemos **confirmarla**.

4.4. DISCUSIÓN DE LA HIPÓTESIS GENERAL

La hipótesis general es la siguiente: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al administrado en el Estado peruano”. Al respecto, surge la necesidad de iniciar una discusión que permita probar su contenido.

El artículo 173 señala:

Artículo 173.- Carga de la prueba

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

Detengamos nuestro análisis en el inciso segundo por un instante. Cuando este señala la palabra “corresponde”, inmediatamente debemos pensar en una obligación; no solo porque coloquialmente así se entiende, como cuando se señala: “hoy te corresponde limpiar la casa (y se sabe que a uno [y no a otro] le toca limpiar la casa)”, o cuando se dice: “a los hijos les corresponde hacer caso a los padres (y se sabe que es la obligación de un hijo la de hacerle caso a sus padres), sino porque cuando realizamos un análisis semiótico de la palabra “corresponde”, nos encontramos con definiciones como:

- Ser una cosa obligación o derecho de una persona o una institución
- Tocar o pertenecer.
- Tener la obligación de hacer algo por convención social.
- Ser algo un deber o un derecho para alguien.

Entonces, cuando el derecho señala que corresponde a alguien hacer algo, no únicamente está limitándose a advertir un derecho, sino además, y sobre todo, un deber jurídico. Es por ello que el inciso 2º, al señalar que corresponde a los administrados aportar pruebas, de cierto modo está otorgando a estos la carga de la prueba, que se distribuye en correspondencia al inciso 1º, que señala que la carga de la prueba se rige bajo las reglas del principio de impulso de oficio.

De lo anterior, es imprescindible llegar a la conclusión de que, al corresponder al administrado otorgar pruebas, la autoridad administrativa está perfectamente legitimada para pedir pruebas al administrado, es por eso que queremos que la administración realice su investigación sin importunar al administrado para que este brinde pruebas en su contra, y, aunque pueda utilizarse estrategias para que esto sea así, la ley tiene que ser clara en su protección.

Recordemos que no estamos en un contexto regular de procedimiento administrativo; sino específicamente en el contexto de procedimiento administrativo sancionador, por lo que la carga de la prueba tiene que necesariamente descansar sobre la autoridad administrativa.

No solo hemos observado que esta distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador es una forma irresponsable de ejercer el *ius puniendi* en tanto el Estado debe reconocer que el castigo lesiona intereses de los administrados y solo es posible cuando se reconoce la diferencia de poder entre autoridad administrativa y administrados; también hemos observado que esta distribución afecta a la presunción de inocencia, porque, para pedir pruebas al administrado que demuestren su inocencia implica *sine qua non* que se haya presumido su culpabilidad, y además, existe una afectación a la razonabilidad, puesto que en el contexto de sanción, debe especificarse claramente quien tiene la carga de la prueba.

En conclusión, frente a la hipótesis: “La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al administrado en el Estado peruano”; podemos **confirmarla**, porque las tres hipótesis específicas han sido probadas.

CONCLUSIONES

- De acuerdo a la delimitación conceptual de la presente investigación, nos encontramos en una **teoría positiva del derecho** en la que se pretende reformar la Ley N° 27444, específicamente el artículo 173°. La presente investigación muestra una fuerte inclinación hacia el respeto y la defensa de derechos de los administrados, puesto que se reconoce que el Estado ejerce más poder que la ciudadanía, por lo que, cada vez que se genere una relación jurídica entre una autoridad administrativa y un administrado, la autoridad administrativa ocupará la parte poderosa. Esto puede resultar normal y cotidiano siempre que nos encontremos en un contexto regular de procedimiento administrativo, empero, cuando nos trasladamos a un procedimiento administrativo sancionador, el panorama se transforma puesto que la autoridad administrativa debe actuar con mucho cuidado para aplicar una sanción. En este sentido, **se observa una discrepancia** entre el artículo mencionado de la Ley 27444 y la defensa de los administrados cuando estos tienen que defenderse de un procedimiento administrativo sancionador. Al haber demostrado esta discrepancia **estamos cumpliendo con el objetivo general de la investigación**, puesto que puede observarse una afectación negativa al administrado por parte del artículo 173° de la Ley 27444.
- Ahora, en la presente tesis se observó, en un primer momento que, de acuerdo al artículo 173° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444°, la carga de la prueba se rige conforme al principio de impulso de oficio, pero también, de acuerdo al inciso 2° se puede distribuir al administrado, sin precisar un contexto específico, pudiendo ser que sea el administrado quien por voluntad propia otorgue pruebas a su favor, o que se vea obligado a otorgar pruebas que puedan terminar perjudicándole; por ello, **logrando el primer objetivo de la investigación**, dirigido a la defensa del *ius puniendi* y su

ejercicio responsable, hemos señalado que existe una afectación, puesto que **los resultados de la primera hipótesis** muestran que el actuar del Estado representa un ejercicio irresponsable del ius puniendi al no reconocer la diferencia de poderes entre la autoridad administrativa y el administrado, y no restringir la carga de la prueba únicamente en la autoridad administrativa.

- Además, **logrando el objetivo segundo**, que se dirige a la defensa del principio de presunción de inocencia, también hemos observado que **los resultados de la hipótesis segunda muestran que** se vulnera este principio, puesto que, si se obliga a una persona a aportar pruebas que pueden terminar perjudicándole, se está afectando a la presunción de inocencia, puesto que, para creer que dichas pruebas probaran su culpabilidad, hay que presumir su culpabilidad en primer lugar. Esta distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta a la presunción de inocencia, porque, para pedir pruebas al administrado que demuestren su inocencia implica *sine qua non* que se haya presumido su culpabilidad.
- Por último, teniendo en cuenta que el **objetivo tercero fue** analizar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de razonabilidad en el Estado peruano, hemos demostrado que también se afecta a la razonabilidad jurídica, puesto que, **como se ha observado en los resultados de la hipótesis tercera**, no existe una claridad material sobre la carga de la prueba, razón por la que se legitima perfectamente al Estado para solicitar pruebas al administrado, sea de manera expresa o mediante coacción subliminal, cuando el administrado no tiene otra opción que otorgar pruebas.

RECOMENDACIONES

- **Se recomienda publicar** los resultados de la presente investigación para que se pueda tener en cuenta como factor que promueva la modificación del artículo 173° de la Ley General de Procedimientos Administrativos.
- Recomendamos que **futuros investigadores puedan profundizar en la necesidad de independizar la legislación sobre el procedimiento administrativo sancionador**, para que luego se desarrolle una legislación especializada que regule el procedimiento administrativo sancionador de manera independiente, y que reconozca taxativamente la desproporcionalidad de poderes entre la autoridad administrativa y el administrado.
- Recomendamos modificar el artículo 173° de la ley N° 27444, para que este quede de la siguiente manera:

“173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente ley.

173.2 Los administrados están facultados de aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas o aducir alegaciones.

En aquellos casos en los que el resultado del procedimiento pueda devenir en una sanción, la autoridad administrativa no puede presionar al administrado para que este otorgue pruebas, salvo cuando se haya llegado por acuerdo de las partes a esta decisión”.

Lo anterior es sumamente importante, teniendo en cuenta que no aplicar dicha modificación genera riesgos, puesto que **debe tenerse cuidado con las posibles consecuencias** de afectación de los derechos del administrado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
(SEGÚN ESTILO APA SÉPTIMA EDICIÓN)

Andrade, D. (2014). La doctrina de las cargas probatorias dinámicas o principio de facilidad probatoria: Análisis de una reforma necesaria. (Tesis de pregrado, Valdivia, Chile, Universidad Austral de Chile). Recuperado de:

<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2014/fja553d/doc/fja553d.pdf>

Aranzamendi, L. (2010). *La investigación jurídica. Diseño del proyecto de investigación. Estructura y redacción de la tesis*. Lima: Grijley.

Aristóteles. (2004). *La metafísica*. Buenos Aires-Argentina: Gredos.

Baca, V. (2010). Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora. *En Revista Estudios de Derecho Administrativo*. 1(2). 3-24. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3928085>

Carrasco, S. (2013). *Metodología de la investigación científica*. Quinta reimpresión. Lima: Editorial San Marcos.

Castillo, I. (1997). *Inversión de la carga de la prueba en el juicio ejecutivo mercantil*. México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de:

<http://132.248.9.195/ppt2002/0250877/Index.html>

Cervantes, D. (2006). *Manual de Derecho Administrativo*. Lima, Perú: Rodhas.

Danós, J. (2001). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: ARA Editores.

Devis, H. (1984). *Teoría General del Proceso*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad Buenos Aires.

Díaz, J. (2015). La carga dinámica de la prueba como modalidad de carga probatoria aplicada en el ordenamiento jurídico colombiano. Vulneración a la igualdad constitucional. (Tesis de pregrado, Bucaramanga, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga). Recuperado de:

<https://www.redalyc.org/jatsRepo/2654/265447025013/html/index.html>

Falcón, E. (2009). *Tratado de la prueba*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

Gómez, M. & Gómez, J. (2006). *Filosofía del Derecho. Lecciones de hermenéutica jurídica*. Madrid: UNED.

Hernández, R., Fernández, C. & Batpista, M. (2010). *Metodología de la investigación*. México, México: MCGrawHill.

Hinostroza, A. (2003). *Manual de Consulta rápida del Proceso Civil*. Lima, Perú: Gaceta jurídica.

Jiménez, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. *En Revista de Derecho PUCP*. 67(1). 189-206.

Maletta, H. (2011). *Epistemología aplicada: Metodología y técnica de la producción científica*.

Lima: Universidad Pacífico-Centro de investigación.

Mariños, R. (2016). *Criterios Jurídicos Para La Unificación Del Régimen Dual De La Responsabilidad Civil A Nivel Del Ordenamiento Civil Peruano*. Trujillo, Perú:

Universidad Privada Antenor Orrego. Recuperado de:

<http://repositorio.upao.edu.pe/handle/upaorep/1795>

Meini, I. (2005). *La Constitución Comentada*. Lima-Perú: Gaceta Jurídica.

Merlano, J. (2017). *Aspectos Generales de la Potestad Punitiva del Estado*. Universidad de la Costa. Recuperado de:

<https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/1174/Aspectos%20Generales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima-Perú: Produgráfica E.I.R.L. Recuperado de:

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

Miró-Quesada Cantuarias, F. (2003). *Ratio interpretandi*. Lima-Perú: Editorial Universitaria, Universidad Ricardo Palma.

Monroy, M. (1996). *Derecho Procesal Civil Parte General*. Lima, Perú: Biblioteca jurídica DIKE.

Montero, J. (2000). *La prueba en el proceso civil*. Madrid, España: Editorial Civitas.

Montilla, C. & Jiménez, J. (2016). Alcance y limitaciones de la carga dinámica de la prueba en el proceso judicial. (Tesis de pregrado, Medellín, Colombia, Universidad de Medellín).Recuperado de:

https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/4179/T_MDP_11.pdf?sequence=1

Morón, J. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*. Lima, Perú: Rodhas.

Morón, J. (2011). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.

Nel, L. (2010). *Metodología de la investigación. Estadística aplicada en la investigación*. Lima-Perú: MACRO

Perez, J. (2009). La carga dinámica de la prueba en la responsabilidad administrativa por la actividad médica – decaimiento de su aplicabilidad. (Tesis de pregrado, Medellín, Colombia, Universidad de Antioquía).Recuperado de:
http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2374/1/PerezJuliana_2011_CargaResponsabilidadAdministrativa.pdf

Pazmiño, M. (2009). *La reversión de la carga del onus probandi en la responsabilidad civil extracontractual*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de:

<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/319>

Ponce, C. (2017). *La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores*. Lima, Perú: Universidad Alas Peruanas.

Elias, J. (2019). La carga de la prueba como regla de juicio subsidiaria en el razonamiento de los jueces en el proceso civil peruano. (Tesis de pregrado, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de:

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14590/Elias_Puelles_Carga_prueba_regla1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rivera, J. (2018). Carga dinámica de la prueba desde un punto de vista epistemológico. (Tesis de pregrado, Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de:

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13870>

Sánchez, F. (2016). *La investigación científica aplicada al Derecho*. Lima: Normas Jurídicas Ediciones.

Sánchez H & Reyes C. (1998). *Metodología y diseños en la investigación científica*. Lima: Editorial Mantaro.

Tamayo, M. (1981). El proceso de la investigación Científica. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=BhymmEqkkJwC&oi=fnd&pg=PA11&dq=metodo+cientifico+definicion&ots=Ts6H6lZ0pK&sig=Ix3nbZx7aQ5Bn5c9A>

mhte3MtlGY#v=onepage&q=metodo%20cientifico%20definicion&f=falseTaruffo,
M. (2012). *La prueba, artículos y conferencias*. España: Editorial Metropolitana.

Recuperado de:

<https://letrujil.files.wordpress.com/2012/01/la-prueba-michele-taruffo.pdf>

Vásquez, M. (2017). La admisión de la carga de la prueba dinámica en el proceso civil peruano bajo un Estado Constitucional. (Tesis de pregrado, Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de:

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9456>

Velázquez, A. & Rey, N. (2010). *Metodología de la investigación científica*. Lima: Editorial San Marcos.

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	VARIABLES	METODOLOGÍA
PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS GENERAL	<p>Variable Independiente</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador <p>DIMENSIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prueba administrativa • Carga de la prueba dinámica <p>Variable dependiente</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Administrado en el procedimiento administrativo sancionador <p>DIMENSIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio responsable del <i>ius puniendi</i> • Principio de presunción de inocencia • Principio de razonabilidad 	<p>Tipo y nivel de investigación La investigación es de tipo “Básico o Fundamental” con un nivel “Correlacional” y un enfoque cualitativo</p> <p>Diseño de investigación El diseño es observacional y transaccional</p> <p>Técnica de Investigación Investigación documental, es decir se usó solo los libros.</p> <p>Instrumento de Análisis Se hizo uso del instrumento del fichaje.</p> <p>Procesamiento y Análisis Los datos, que son las fichas, se procesaron por la hermenéutica que es a través de ellas se formó un marco teórico a fin de responder a las preguntas de investigación</p> <p>Método General Se utilizó el método y hermenéutico.</p> <p>Método Específico Se puso en práctica la interpretación exegética e interpretación sistemático-lógica.</p>
¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano?	Analizar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al administrado en el Estado peruano.	La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al administrado en el Estado peruano.		
Problemas específicos	Objetivos específicos	Hipótesis específicas		
¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al ejercicio responsable del <i>ius puniendi</i> en el Estado peruano?	Determinar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al ejercicio responsable del <i>ius puniendi</i> en el Estado peruano.	La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al ejercicio responsable del <i>ius puniendi</i> en el Estado peruano.		
¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano?	Identificar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano.	La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente al principio de presunción de inocencia en el Estado peruano.		
¿De qué forma la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de razonabilidad en el Estado peruano?	Analizar la forma en la que la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta al principio de razonabilidad en el Estado peruano.	La distribución de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador afecta negativamente a la razonabilidad jurídica en el Estado peruano.		

