



El valor probatorio de las actas de inspección



JOSÉ ANTONIO TIRADO BARRERA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad ESAN.

El presente artículo fue recibido por el Comité Editorial con fecha 15 de enero de 2021 y fue aceptado con fecha 18 de julio de 2021.



SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. La cuestión relativa al valor probatorio de las actas de inspección.
- III. Presunción de inocencia, presunción de validez y valor probatorio de las actas de inspección en el procedimiento administrativo sancionador.
 1. Derecho a la presunción de inocencia y presunción de certeza de las actas de inspección.
 2. Presunción de validez de los actos administrativos, presunción de certeza de las actas de inspección y control jurisdiccional.
- IV. A modo de conclusión: el alcance del control jurisdiccional de las actas de inspección que sirven de base a una sanción administrativa.

RESUMEN:

El valor probatorio de las actas de inspección constituye uno de los aspectos más relevantes del tratamiento jurídico de la actividad administrativa de inspección o fiscalización, en la medida en que suele constituir un medio probatorio esencial para la determinación de las responsabilidades de los administrados fiscalizados. En este sentido, resulta importante tener en cuenta la discusión sobre la determinación del alcance de la presunción de certeza de las actas de inspección frente a la presunción de inocencia de los administrados, entre otros aspectos.

Palabras clave: Inspección administrativa, Actas de inspección, Procedimiento administrativo sancionador.

ABSTRACT:

The evidentiary value of the inspection reports is one of the most relevant aspects of the legal treatment of the administrative activity of inspection or control, insofar as it usually constitutes an essential evidentiary means for the determination of the responsibilities of the audited parties. In this sense, it is important to take into account the discussion on the determination of the scope of the presumption of certainty of the inspection reports as opposed to the presumption of innocence of the persons being inspected, among other aspects.

Keywords: Administrative inspection, Inspection reports, Administrative Sanctioning Procedure.

I. INTRODUCCIÓN

Una cuestión de particular importancia en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador es el valor probatorio que se le debe otorgar a las actas de inspección en la medida en que ellas sirven, en muchas ocasiones, como base o fundamento probatorio decisivo para la imposición de una sanción administrativa.¹

El profesor Alejandro Huergo Lora señala que una de las características diferenciadoras del procedimiento administrativo sancionador frente al proceso penal es la posición que ocupa el juez frente a la imposición de sanciones,

en uno y otro orden.² Así, mientras que la sanción penal es impuesta por un juez penal en un proceso judicial, en el caso de la sanción administrativa, la intervención del juez contencioso-administrativo siempre es posterior y ejerciendo una función de control sobre la legalidad de una sanción ya impuesta, lo que afecta, entre otras consideraciones, el alcance de la presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores.³

En caso que el ciudadano afectado por una sanción administrativa pretenda dejarla sin efecto, deberá transitar por el camino del proceso contencioso administrativo y superar dos obstáculos

1. Lo resalta desde una postura crítica David Blanquer Criado, *La inspección (de actividades autorizadas o comunicadas)*. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018), p. 694.
2. "A riesgo de pronunciar una obviedad, las sanciones penales y administrativas son distintas entre sí y están dotadas de garantías diferentes. Nadie las confunde. En este sentido, a pesar de la teórica asimilación de garantías (...) lo cierto es que las garantías (y, en general, las reglas de aplicación) son irremediabilmente distintas en el ámbito penal y en el sancionador administrativo, empezando por el distinto alcance de la garantía judicial, porque la pena la impone un juez en un proceso en el que el demandado no tiene que probar su inocencia, mientras que en el ámbito sancionador administrativo el juez sólo interviene para controlar la legalidad de la sanción que ya ha sido impuesta por una resolución que además goza de la presunción de validez." Alejandro Huergo Lora, "Diferencias de régimen jurídico entre las penas y las sanciones administrativas que pueden y deben orientar su utilización por el legislador, con especial referencia a los instrumentos para la obtención de pruebas" en Alejandro Huergo Lora, *Problemas actuales del Derecho Administrativo Sancionador*. (Madrid: Iustel, 2018), p. 18.
3. "(...) sería mejor desde el punto de vista de la tutela del particular (...) que la impugnación de los actos administrativos que imponen sanciones diera lugar a un procedimiento contencioso-administrativo especial, en el que la Administración ocupara la posición procesal y el imputado fuera la parte demandada (...). De esta forma se respetaría mucho más el

(Continúa en siguiente página)

los muy importantes: primero, deberá asumir la tarea de cuestionar un acto administrativo gravoso para sus derechos e intereses legítimos, cuya ejecución se verificará si no es impugnado judicialmente en los breves plazos establecidos; segundo, el acto administrativo que impugne vendrá cubierto por la presunción legal de su validez.

Aunque doctrinariamente se pueda sostener la compatibilidad del derecho fundamental a la presunción de inocencia y de la presunción de validez del acto administrativo⁴, no es menos evidente la existencia de tensiones muy relevantes en una circunstancia como la descrita, incluso, en ordenamientos jurídicos que han intentado configurar alguna especialidad en el control jurisdiccional de las sanciones administrativas.⁵

En este sentido, consideramos conveniente tratar de esclarecer el alcance del control jurisdiccional respecto de las actas de inspección cuando éstas sirvan para la imposición de sanciones administrativas, en el entendimiento que un número significativo de sanciones administrativas se imponen bajo la cobertura de previas actuaciones inspectoras; por otro lado, al encontrarse reconocida en nuestro ordenamiento jurídico,

con mayor o menor intensidad, la denominada presunción de certeza de las actas de inspección, resulta necesario acometer la tarea de aclarar su contenido y definir sus alcances para una correcta comprensión y aplicación de la misma.

Para tal efecto, en el presente trabajo, daremos cuenta acerca de algunos de los principales aspectos del debate en torno al valor probatorio de las actas de inspección; en segundo lugar, revisaremos la forma en que pueden resultar compatibles la presunción de inocencia y la presunción de validez de los actos administrativos en el contexto de la utilización de las actas de inspección en un procedimiento administrativo sancionador para, posteriormente, acercarnos al esclarecimiento del alcance del control jurisdiccional de las actas de inspección que sirven de base a la imposición de una sanción administrativa.

II. LA CUESTIÓN RELATIVA AL VALOR PROBATORIO DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN

La determinación del valor probatorio de las actas de inspección ha sido considerada como una de las cuestiones más relevantes del régimen legal en este tipo de actuaciones administrativas⁶ y, a pesar de la amplia discusión que se

principio de presunción de inocencia, que en la actualidad opera fundamentalmente en el procedimiento administrativo sancionador, quedando ensombrecido en el contencioso en la práctica, por la presunción de validez de los actos administrativos, que no sólo obliga al particular a impugnar al particular a impugnar la sanción, sino que, al colocarle en la posición de demandante, le obliga a desmontar los argumentos de la Administración (y a demostrar su inocencia), y conceda a ésta la ventaja de decir la última palabra.” Alejandro Huergo Lora, Las sanciones administrativas (Madrid: lustel, 2007), p. 413.

4. Manuel Rebollo Puig, "La presunción de validez", *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 128, (2005). p. 621-622.
5. El profesor Alejandro Huergo Lora llama la atención de la norma del proceso contencioso-administrativo peruano donde se fija que la carga de la prueba en el caso de la impugnación de sanciones administrativas corresponde a la Administración (Huergo Lora, "Diferencias de régimen jurídico..." pág. 19. nota 6) que, lamentablemente, no ha tenido mayores consecuencias prácticas para mejorar la posición de los administrados demandantes.
6. "El principal problema, tanto teórico como práctico, que plantea las actas de inspección es el de su valor probatorio, pues, como se ha dicho certeramente, si éstas carecieran de virtualidad probatoria, todo el sistema de la Inspección administrativa se vendría abajo. Por tanto, el valor de las actas de la inspección administrativa está claramente conectado con el principio de eficacia de la actuación administrativa. Ahora bien, como es sabido, el principio de eficacia de la Administración, aun constituyendo un bien jurídico constitucionalmente protegido, no puede justificar el menoscabo de derechos fundamentales, como el de la presunción de inocencia o el derecho a la defensa -art. 24.2 CE-." Severiano Fernández Ramos, *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*. (Granada: Comares, 2002), p. 461.

(Continúa en siguiente página)

ha sostenido al respecto, subsisten posiciones encontradas que arrojan resultados muy distintos. Corresponde, a continuación, revisar las posiciones existentes respecto del valor probatorio de las actas de inspección. Para estos efectos, hemos considerado pertinente comparar el tratamiento de esta cuestión en la legislación procedimental española y en la peruana.

Las tareas desarrolladas por la Administración en cumplimiento de la función de fiscalización suelen concluir con la elaboración de un acta de inspección, en la cual deben recogerse, entre otros aspectos, los comportamientos, acciones u omisiones de los administrados respecto de la específica normativa que regula cada una de las actividades sometidas a control administrativo.

En caso de incumplimiento de las normas, la Administración podrá dar inicio a los procedimientos administrativos que correspondan, sean de naturaleza sancionadora o no.⁷ En cual-

quier caso, resulta fácil de entender que la decisión de incoar un procedimiento administrativo con el objeto de determinar las responsabilidades de un administrado, habitualmente se encuentre fundamentada, junto con otros medios probatorios, en un acta de inspección.

Es a partir de esta situación de la cual surge la necesidad de reflexionar en torno al valor que la ley le otorga al acta de inspección y, en sentido estricto, a lo que en ella se consigna.

Además, resulta muy importante tener presente las consecuencias que se derivarán de la asignación de un determinado valor probatorio a las actas de inspección a la luz de la conexión con el procedimiento sancionador, así como respecto del proceso contencioso administrativo que pudiera iniciarse posteriormente.

En la doctrina podemos encontrar dos posiciones definidas en torno al valor probatorio de las actas de inspección. La primera posición

-
7. El incumplimiento de una norma puede configurar una infracción administrativa si ese hecho omisivo se encuentra tipificado como tal y se cumplen otras condiciones. Por lo tanto, un incumplimiento podría dar lugar a un procedimiento sancionador, pero es posible que, si tal incumplimiento no configura un incumplimiento sancionable, pueda generar otras consecuencias jurídicas como son, por ejemplo, las de restituir la legalidad quebrantada. Sobre el particular pueden consultarse: Iñigo Sanz Rubiales, *Imposición de sanciones administrativas y exigencia de responsabilidad patrimonial*; Manuel Gómez Tomillo, (director), "Límites entre el Derecho sancionador y el Derecho privado, Daños punitivos, comiso y responsabilidad patrimonial derivada de infracciones administrativas". Lex Nova. (Valladolid. 2012). p. 257- 290; José Antonio Tirado Barrera, "Sanción, reposición e indemnización como consecuencias autónomas de la infracción administrativa: una lectura a partir del artículo 232.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General". en Revista de Derecho. Universidad de Piura. (2016). Volumen 17, N° 1. p. 51-87.
 8. Tomás Cano Campos, *La presunción de veracidad de las actas de inspección*. en Juan José Díez Sánchez, *Función inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2013. p. 224.
 9. "Estamos en este caso ante otra de las decisiones del Legislador ordinario que contempla un instrumento dirigido a mejorar la eficacia administrativa. No es la única regulación posible de las actas de inspección, pero es una de las legítimas y razonables. Si con la función inspectora se pretende prevenir la realización de determinadas conductas y, en último término, asegurar el respeto del ordenamiento, no parece descabellado presumir que los funcionarios de la Administración que realicen esta tarea, respetando determinados requisitos sustantivos y procedimentales, ofrecerán una versión objetiva de los hechos fiscalizados. No puede negarse que si en los procesos judiciales se diera a las actas de inspección el mismo valor que a las declaraciones no fundadas de los sujetos inspeccionados, entendiéndose que a quien corresponde probar la realidad de los hechos constatados es a la Administración en todo caso, probablemente no sería eficaz la prevención y represión de las conductas infractoras del ordenamiento." Ricardo Rivero Ortega, *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*. (Madrid: Tecnos. 2000), p. 205-206. En un sentido similar se pronuncia Agustín García Ureta, *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, (Marcial Pons: 2006), p. 230-231.

se decanta por reconocer o atribuir a las actas de inspección una calificación especial, una atribución distintiva, habiéndose generalizado para tal efecto el uso del término presunción de certeza o veracidad, aun cuando sea discutible que la expresión "presunción" sea usada correctamente.⁸ Esta postura reconoce la legitimidad de la atribución legal de presunción de certeza o veracidad al contenido del acta —dando por supuesto, ciertamente, el respeto a ciertas condiciones formales y materiales— y que la conecta, además, con la aplicación del principio de eficacia de la Administración, así como a la presunción de validez del acto administrativo.⁹ Una segunda postura, en cambio, rechaza el carácter o aplicación de la presunción de veracidad y propone, por el contrario, considerar simplemente que las actas de inspección poseen un mero valor probatorio y que, conforme a las reglas de la sana crítica, será una más de las pruebas que deba valorar conjuntamente el juez o el órgano resolutor en un procedimiento sancionador.¹⁰

Cuando se afirma el carácter de presunción de veracidad que acompañaría a las actas de

inspección, parece desprenderse de ello la creencia en un modelo legal de prueba tasada, es decir, en la existencia de un mandato legal que dispone que ciertos medios probatorios deben ser considerados como acreditativos de los hechos que, por su intermedio se busca demostrar, sin que la existencia de otros medios probatorios sea suficiente, en ningún caso, para fundamentar su desestimación. En algunos supuestos, la prueba tasada se suele identificar con las presunciones legales absolutas —es decir, aquellas que no admiten prueba en contrario—.

Las versiones más extremas de un modelo de prueba tasada deben ser consideradas, a la luz del desarrollo del derecho a la tutela jurisdiccional y el debido proceso, como superadas, en lo fundamental porque lesionarían el derecho de defensa,¹¹ dando paso, más bien, hacia un modelo o sistema probatorio estructurado en la libre valoración de la prueba, donde es el juzgador quien, respetando las reglas de la lógica y de la experiencia, debe apreciar en su totalidad los medios probatorios aportados y valorarlos conjuntamente, sin privilegiar ni sobreestimar

10. En este sentido se pronuncia Severiano Fernández Ramos: *"Para nosotros, el valor probatorio de las actas de inspección es compatible con la presunción de inocencia precisamente porque no constituye una verdadera presunción que anule aquélla. Lo que verdaderamente concede o deniega relevancia probatoria a las actas es el hecho de que documenten o no una auténtica actividad probatoria. Como se señala más adelante, el valor probatorio de las actas depende, no sólo del cumplimiento de los requisitos subjetivos (...) y formales, sino también de que reflejen una verdadera actividad probatoria: desde la simple observación directa y personal por el propio actuario, a otras fuentes de prueba obtenidas observando los requisitos legales -como toma de muestras, obtención de documentos, testimonios de terceros, admisión de los hechos por el propio interesado-. De ahí que no se trate de una presunción incondicionada de validez general, sino de una propiedad que dependerá en cada caso de que se cumplan las exigencias señaladas. En definitiva, es la actividad probatoria realizada por el Inspector lo que respalda el acta y le otorga, cumplidos los requisitos formales, valor probatorio."* (Fernández Ramos, *La actividad administrativa de inspección*, 474-475). Por su parte, Vincenc Aguado I Cudola señala lo siguiente: *"Ciertamente estamos ante unas actuaciones que no están revestidas de las mismas características que las producidas ante un órgano jurisdiccional, pero debe pensarse por otra parte que -en determinados casos y con la confluencia de un minimum de garantías- no pueden equipararse, sin más, a unas meras denuncias como las que pueda realizar cualquier particular. La aportación con base documental por la Administración, dentro del proceso, de una labor objetiva de constatación de hechos realizada por funcionarios especializados debe de tener un cierto valor probatorio, libremente ponderable por el juez de lo contencioso. Ponderación que con la correspondiente contradicción, dentro del ámbito judicial, podrá bastar para destruir la presunción de inocencia atribuida constitucionalmente a los ciudadanos. Ahora bien, requerirá inexcusablemente que en vía administrativa se hayan respetado una serie de exigencias fundamentales, derivadas de la Norma Constitucional (...)"* (*La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Civitas-Generalitat de Catalunya. Escola D'Administració Pública de Catalunya. 1994, p. 85).

11. Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 234, nota 22.

uno sobre otro, exponiendo en sus decisiones los motivos por los cuales determinado medio probatorio generó en él convicción.¹²

Sin embargo, el ordenamiento jurídico admite diversas manifestaciones de estos modelos o regímenes generales de valoración de la prueba y, en el caso específico del procedimiento administrativo, podremos apreciar sin dificultad algunos ejemplos de un tratamiento diferenciado.¹³

El caso más evidente de la opción legislativa a favor de la presunción de veracidad de las actas de inspección se presenta cuando, evidentemente, la ley de forma clara así lo consagra. En el ordenamiento jurídico peruano, es el caso, por ejemplo, del artículo 16 de la Ley 28806 — Ley General de Inspección del Trabajo— que establece expresamente lo siguiente: “Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.”

En este ejemplo, la norma es contundente y clara al referirse a las actas de inspección, respecto de las cuales no solo reconoce valor probatorio,

sino que atribuye, de forma expresa y meridiana, una “presunción de certeza”, que necesariamente deberá ser algo distinto de aquello que correspondería si se tratara, únicamente, de un medio probatorio sujeto a un régimen común.¹⁴ Ese plus que la Ley añade es, precisamente, la denominada presunción de certeza que, como contenido mínimo, debe ser entendida como una directriz a la Administración y, también, para el juez sobre cómo debe valorar a un medio probatorio en particular.¹⁵

Un escenario más problemático lo encontramos en aquellos casos en que las normas, sin ser explícitas, parecen orientarse al mismo objetivo. Por ejemplo, en el caso español, la Ley 39/2015, artículo 77.5, establece la siguiente regla: “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.” En el ordenamiento jurídico peruano el artículo 244.2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General —aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS— establece que: “Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.”

-
12. “(...) la técnica de la prueba legal consiste en la producción de reglas que predeterminan, de forma general y abstracta, el valor que debe atribuirse a cada tipo de prueba. En cambio, el principio opuesto, de la prueba libre o de la libre convicción, presupone la ausencia de aquellas reglas e implica que la eficacia de cada prueba para la determinación del hecho sea establecida caso a caso, siguiendo criterios no predeterminados, discrecionales y flexibles, basado esencialmente en presupuestos de la razón.” Michelle Taruffo, *La prueba de los hechos*. Traducción de Jordi Ferrer Beltrán, (Madrid: Trotta. segunda edición, 2005), p. 387.
13. Lucía Alarcón Sotomayor, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, (Madrid: Thomson - Civitas, 2007), p. 413. quien también reseña la teoría que niega cualquier valor probatorio a las actas de inspección y atestados policiales.
14. Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 224.
15. “Las normas que consagran la presunción de veracidad no son simples consejos o admoniciones para el juez, sino que constituyen también para él, como para la Administración, normas imperativas con fuerza vinculante, cuya infracción puede ser corregida incluso en casación.” *Ibíd*, 230.
16. Para el caso peruano, sostiene una posición contraria Juan Carlos Morón Urbina, quien señala lo siguiente: “La norma bajo comento únicamente afirma al respecto que las actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario. Es decir, no le atribuye un mérito probatorio particular. Lo que indica este párrafo

En nuestra opinión, en estos casos, aunque las normas citadas no sean técnicamente muy rigurosas, sí es posible sostener que establecen una auténtica presunción de veracidad, en la medida en que, de forma expresa, se declara, por un lado, que las actas dejan constancia de los hechos verificados y, anudada a ello, por otro lado, admiten su controversia o desestimación a través de un mejor medio probatorio —“salvo que se acredite lo contrario”, “salvo prueba en contrario”—, de lo cual se deduce que sin esas otras pruebas el contenido del acta de fiscalización deberá prevalecer.¹⁶

Mientras que con la expresión “dejan constancia” o “harán prueba” se afirma que lo establecido en el acta se podrá incorporar en el procedimiento respectivo y servir efectivamente para acreditar un hecho, con la expresión “salvo prueba en contrario”, a la acreditación de un hecho se le añade una posición legal que no es común a otros medios de prueba¹⁷ y cuya consecuencia es que los hechos acreditados se deben entender veraces o ciertos, salvo que existan otras pruebas que lo refuten.¹⁸

Del mismo modo, es fácil comprender que el acta de inspección no es una manifestación de “denuncia informativa” o simple noticia de un posible incumplimiento, pues, en efecto, a tra-

vés del acta de inspección sí es posible alcanzar la comprensión de la ocurrencia de un hecho, el cual quedaría así suficientemente acreditado, a diferencia de los casos en que los particulares simplemente ponen en conocimiento de la autoridad administrativa diversas situaciones para su posterior verificación o comprobación, de ser el caso.

Por lo tanto, “harán prueba” y “presunción de certeza” son expresiones que se refieren a consecuencias legales diferentes que no es posible equiparar en modo alguno.¹⁹

Situación distinta la encontramos en otro tipo de normas en las que se reconoce al acta de inspección su capacidad de servir como medio probatorio, pero no se le añade ninguna calidad que mejore el grado de su valoración o calificación probatoria. Es el caso del artículo 137.3 de la Ley 30/1992 —norma española sobre procedimiento administrativo común, ya derogada por la anteriormente citada Ley 39/2015—, que señalaba lo siguiente:

“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio

es que las actas permiten cumplir con la carga probatoria de la administración respecto a lo comprobado o verificado en el proceso de inspección, siempre que el acta haya sido elaborada conforme a ley. Permite acreditar los hechos ahí consignados, pero que pueden ser vencidos mediante otras pruebas idóneas. Al no estar los fiscalizadores investidos de fe pública como los notarios, no puede admitirse que las actas cuenten con mérito de pruebas tasadas, fehacientes, ni privilegiadas, respecto a otros medios probatorios. Por ello, tampoco son incontrovertibles, mediante evidencia idónea.” (Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Décimo cuarta edición. 2019. Gaceta Jurídica. p. 351).

17. Basta para ello comprobar que las declaraciones de un testigo, incluso del propio administrado inspeccionado, podrán ser utilizadas para probar, pero no se le otorga un determinado valor o peso en el enjuiciamiento que deben realizar las autoridades competentes.
18. *“Aunque se hayan confundido en ocasiones ambos conceptos, es evidente que dotar de presunción de certeza a un documento no es lo mismo que conferirle simplemente valor de prueba. El deber que la presunción de certeza iuris tantum genera -considerar cierto el hecho que el acta incorpora salvo que concurra una prueba clara en sentido contrario- es distinto del deber que origina el valor probatorio -valorar la verosimilitud o credibilidad del hecho que el acta constata libre y racionalmente junto al resto de las pruebas practicadas-. Por tanto, la presunción de certeza confiere al acta de inspección una eficacia muy superior a la que le atribuye su mero valor de prueba.” (Alarcón Sotomayor, El procedimiento administrativo... p. 415).*
19. Sin perjuicio de discutir posteriormente, si dicha “presunción de certeza” es compatible con la Constitución.

de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.”

Como puede apreciarse, en este caso, al valor probatorio de las actas de inspección no se le asocia ningún efecto especial, no se afirma que prevalecerá “salvo prueba en contrario”, razón por la cual deberá concurrir con todos los otros medios probatorios sin gozar de ninguna posición particular o privilegiada.

De esta manera, podemos señalar que cuando la regla legalmente establecida fije únicamente que las actas de inspección “harán prueba”, se deberá entender que las actas se incorporarán en el expediente administrativo correspondiente y que se someterá a las reglas de valoración conjunta con todos los demás medios probatorios que hayan sido debidamente incorporados. Por el contrario, cuando una norma legal fije su “presunción de certeza”, el acta de inspección no sólo se incorporará en el expediente administrativo como ocurrirá con cualquier otro medio probatorio, sino que lo hará en una situación particular, pues lo recogido en ella se presumirá cierto, aunque esa certeza podrá ser refutada.

¿Cuáles son las consecuencias que estas calificaciones legales tienen respecto del control —administrativo o jurisdiccional— de las actas de inspección? En nuestra opinión, cuando la ley establezca que las actas de inspección únicamente “hagan prueba”, el control —administrativo o jurisdiccional— valorará lo recogido en ella tratándola como a cualquier otro medio de prueba disponible en el expediente correspondiente. Por el contrario, en el caso que las actas

de inspección estén cubiertas legalmente de una “presunción de certeza” —o, se afirme que los hechos así acreditados, podrán ser controvertidos—, el control, además de analizar como en el caso anterior las condiciones legales para la elaboración de las actas de inspección, deberá tener en cuenta que deberá considerar como cierto su contenido y, en consecuencia con esa certeza, decidir, sin perjuicio de la existencia de medios probatorios que cuestionen lo establecido en tales actas.²⁰

En un ejemplo extremo, si no existiera otro medio probatorio y en un procedimiento sancionador sólo se tuviera un acta de inspección que, cumpliendo todas las exigencias formales para su elaboración, acredita la comisión de una infracción, el órgano administrativo resolutor deberá seguir la calificación legal y tener por acreditada la infracción. Ciertamente, el caso más recurrente será la existencia de otros medios probatorios, en especial, los de descargo que haya presentado el administrado, en cuyo caso lo recogido por el acta de inspección se presumirá cierto, aunque podrá ser refutada o derrotada.²¹

Para el caso peruano, consideramos que el artículo 244.2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aun cuando no sea muy riguroso en su redacción, sí comprende un valor probatorio diferente al común de los medios probatorios, pudiendo afirmar que se ha configurado legalmente la presunción de veracidad de las actas de inspección en la medida en que se ha establecido legalmente que, salvo prueba en contrario, servirán para acreditar los hechos que sean debidamente consignados en ellas.

20. Una de las fórmulas más expresivas para ejemplificar esta situación es la contenida en el artículo 192.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, que establece lo siguiente: “Las actas de la inspección gozan de presunción de veracidad, que sólo cede cuando en el procedimiento que se instruya como consecuencia de las mismas se pruebe su inexactitud o falta de certeza, o se aporten pruebas de mayor convencimiento que la contradigan.”

21. “Las actas de inspección tienen una fuerza o valor probatorio determinado ex ante por el legislador, pero no gozan de una preferencia o plusvalor sobre otras pruebas valoradas libremente por el juzgador, las cuales, apreciadas conjuntamente con la que nos ocupa, pueden prevalecer sobre ella.” (Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 229).

III. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y VALOR PROBATORIO DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Una vez que hemos apreciado que las actas de inspección pueden estar configuradas legalmente con una "presunción de certeza", corresponde analizar cuáles son las consecuencias que dicha presunción puede originar cuando se opone ante los derechos constitucionales de los sujetos administrados que intervienen en un procedimiento administrativo sancionador.

Estos problemas son, esencialmente, los siguientes: el primero, la posible infracción del derecho a la presunción de inocencia ante la existencia de una prueba que estaría sujeta a un sistema de prueba tasada; el segundo, el significado de la presunción de validez de los actos administrativos en el caso de las sanciones administrativas y el alcance de su control jurisdiccional.

1. Derecho a la presunción de inocencia y presunción de certeza de las actas de inspección.

La presunción de certeza de las actas de inspección ha enfrentado una objeción fundamental, como lo es su posible incidencia negativa en el ámbito protegido por el derecho a la presunción de inocencia.²²

Quienes sostienen que la presunción de certeza de las actas de inspección lesiona el derecho a la presunción de inocencia lo hacen sosteniendo que: *"(...) en la medida en que la presunción de certeza conlleva que el imputado tiene la carga de probar que los hechos reflejados en las actas y similares son irreales y que éstas se convierten en pruebas tasadas, puede afirmarse que lesiona la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador."*²³

Se aprecia con claridad que las causas de la afectación a la presunción de inocencia serían dos: la inversión de la carga de la prueba²⁴ y el carácter tasado de la valoración del acta de inspección.²⁵

Por el contrario, quienes defienden que la presunción de certeza no afecta la presunción de inocencia, afirman que no existe inversión en la carga de la prueba, responsabilidad que sigue recayendo en la Administración²⁶, y que

22. *"La cuestión más importante que se ha suscitado en torno a la denominada presunción de veracidad es si respeta el derecho fundamental a la presunción de inocencia que rige en el procedimiento sancionador, cuando las actas se incorporan a un procedimiento de este tipo, derecho que <comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio> (STC 40/2008)"* (Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 231-232).

23. Alarcón Sotomayor, *El procedimiento administrativo...* p. 431.

24. *"Las teorías que afirman que la presunción de certeza es contraria a la presunción de inocencia es contraria a la presunción de inocencia porque desplaza la carga de la prueba sobre el imputado no carecen de fundamento, pues no es lo mismo aportar prueba en contrario, una vez que la Administración obtenga una que sea de cargo, que es lo que establecen las reglas de la carga de la prueba en el ámbito punitivo, que tener que destruir la certeza de unos hechos que, de por sí, se consideran verdaderos porque lo dice la ley, que es lo que impone la presunción de certeza. En virtud de la misma, basta con que se aporte un acta de inspección al procedimiento sancionador para que ya concurra una prueba de cargo suficiente para sancionar."* *Ibíd.* p. 426.

25. *"(...) el hecho de que el valor de la prueba lo fije la Ley, además de que dificulta en gran medida la búsqueda de la verdad material, que es el fin esencial de cualquier procedimiento punitivo, imposibilita que puedan apreciarse conforme al sentido común y que pueda motivarse el razonamiento seguido en la resolución que se adopte."* *Ibíd.* p. 412.

la presunción de certeza no implica la imposición legal de una consecuencia inmodificable o inconvencible, es decir, el acta de inspección aunque goce de una presunción de certeza seguirá siendo un medio probatorio sujeto al debate correspondiente a la valoración que, en conjunto, realice el juez —o la autoridad administrativa que deba resolver el procedimiento—. ²⁷

Una vez expuestas sucintamente las posiciones existentes respecto de la presunción de certeza de las actas de inspección ante el derecho a la presunción de inocencia, a continuación, mostraremos nuestra posición al respecto.

Empecemos por la inversión de la carga de la prueba. Mediante la expresión "carga de la prueba" nos referimos a la determinación de la responsabilidad de probar ciertos hechos —aspecto subjetivo o formal— así como de las consecuencias de su ausencia —aspecto objetivo o material—. ²⁸

En el ámbito del Derecho Administrativo, esta determinación estará condicionada por la naturaleza de los procedimientos en los que deba aplicarse y, directamente, en el caso del procedimiento administrativo sancionador, la Administración tiene asignada la responsabilidad de demostrar la responsabilidad del presunto infractor, conforme lo establece el artículo 248.9 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Pues bien, el que las actas de inspección, dotadas de presunción de certeza, permitan la imposición de una sanción administrativa no supone, desde ningún punto de vista, que se haya trasladado la carga de la prueba al imputado, pues será siempre la Administración quien deba cumplir dicha tarea.

Si bien es cierto que: "(...) basta con que se aporte un acta de inspección al procedimiento sancionador para que concurra una prueba de cargo suficiente para sancionar" ²⁹, debe tenerse presente

-
26. "La presunción de veracidad no es una norma sobre la carga de la prueba, sino una regla de valoración legal de un concreto medio de prueba. Por eso, ni incide sobre quién tiene que probar, que sigue siendo la Administración, ni influye sobre los hechos que han de ser probados, que siguen siendo exactamente los mismos. Las normas que la consagran no exoneran de prueba a la Administración y, por tanto, no invierten la carga de la prueba, pues la Administración no se limita a afirmar, sin prueba alguna, un hecho para obtener el efecto jurídico que pretende (que quede probada la comisión de una infracción), quedando con ello relevada de la carga de probarlo y haciendo recaer dicha carga sobre el acusado." (Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 232).
27. "Las normas que establecen el valor probatorio legal de las actas de inspección tampoco vulneran la presunción de inocencia por resultar contrarias al principio de libre valoración de la prueba, por la sencilla razón de que tal principio no forma parte de ese derecho fundamental. El TC, en cualquier caso, ha precisado que la presunción de inocencia impone dos exigencias en orden a la valoración de la prueba. De un lado, considera vulnerado tal derecho cuando la valoración del resultado de las pruebas no se ajusta a criterios lógicos o racionales y es arbitrario, o, <cuando por ilógico o insuficiente, no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado>. De otro, dicha valoración debe explicitarse, requiriéndose pues una motivación del juicio fáctico de la resolución sancionadora, que implica que el juzgador (en nuestro caso la Administración) no puede limitarse a una enumeración apodíctica de los hechos probados, sino que tendrá que expresar las razones en que se ha basado para sancionar (...)" *Ibid* 232-233.
28. "Con la carga subjetiva o formal se ha hecho alusión a la determinación de la parte que ha de suministrar la prueba en el proceso; la carga objetiva o material, también denominada de certeza, hace, sin embargo, abstracción de la actividad de las partes, interesándose únicamente por las consecuencias de la falta de acreditación de los hechos, por los efectos de su incertidumbre y, en definitiva, por la fijación de la parte procesal sobre la que han de repercutir los perjuicios derivados de la eventual falta de prueba." (Barrero Rodríguez, Concepción, p. 187).
29. Alarcón Sotomayor, *El procedimiento administrativo...* p. 426.
30. Fernández Ramos, *La actividad administrativa de inspección*, p. 480-487. En el caso peruano, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO-LPAG) fija, en su artículo 242 los requisitos mínimos que un acta de inspección debe cumplir.

(Continúa en siguiente página)

que, para que se pueda entender que un acta de inspección sirve para acreditar un hecho, deberán haberse cumplido una serie, más o menos intensa, de exigencias y requisitos, de carácter legal, reglamentario y técnico³⁰, que le servirán para acreditar la conducta del administrado y, posteriormente, determinar la existencia de una infracción.³¹

Sólo cumplidos estos requisitos se podrá considerar que la Administración ha cumplido con las exigencias de la carga de la prueba.³² En otras palabras, la presunción de certeza de las actas de inspección no releva, de ningún modo, a la Administración del deber de desarrollar las actuaciones materiales necesarias para acreditar el cumplimiento de los deberes del sujeto administrado. En ningún momento, ninguna norma le permite a la Administración exonerarse del deber de aportar prueba suficiente de sus propias afirmaciones³³, basándose en la presunción de certeza que una ley otorgue a las actas de inspección.

Así, consideramos que la presunción de certeza

de las actas de inspección no afecta, ni directa ni indirectamente, la carga de la prueba en los procedimientos sancionadores ni, por lo tanto, tiene capacidad de lesionar el derecho a la presunción de inocencia.

Abordemos ahora la segunda objeción, aquella que sostiene el carácter de prueba tasada —o privilegiada— de las actas de inspección que gozan de presunción de certeza.

La principal objeción que se formula a la presunción de certeza alude a la imposibilidad de someter a las actas de inspección a una valoración racional, como ocurre con cualquier otro medio probatorio.³⁴ Si ello fuera posible, entonces, el acta de inspección no se distinguiría de los otros medios probatorios y, en ese contexto, la "presunción de certeza" carecería de cualquier contenido.³⁵

Que el acta de inspección pueda ser controvertida mediante otros medios probatorios, es una regla jurídica recogida en la totalidad de las

-
31. Además, debe tenerse presente que tanto el acto de inicio del procedimiento como la resolución final deben ser suficientemente motivados, tanto en los elementos fácticos como jurídicos, por lo que la Administración deberá exteriorizar las razones de su decisión, satisfaciendo, así, las exigencias derivadas de la carga de la prueba de sus afirmaciones.
 32. *"(...) el valor probatorio de las actas de inspección es compatible con la presunción de inocencia precisamente porque no constituye una verdadera presunción que anula aquélla. Lo que verdaderamente concede o deniega relevancia probatoria a las actas es el hecho de que documento o no una auténtica actividad probatoria (...) el valor probatorio de las actas depende, no sólo del cumplimiento de los requisitos subjetivos -esto es que sea llevada a cabo por unos sujetos legalmente habilitados y caracterizados estatutariamente por su imparcialidad y especialización (al menos presunta) y formales, sino también de que reflejen una verdadera actividad probatoria: desde la simple observación directa y personal por el propio actuuario, a otras fuentes de prueba obtenidas observando los requisitos legales -como toma de muestras, obtención de documentos, testimonios de terceros, admisión de los hechos por el propio interesado-." (Fernández Ramos, La actividad administrativa de inspección p. 475).*
 33. Cosa distinta es que esa prueba que la Administración está obligada a aportar para fundamentar una sanción administrativa, tenga por mandato legal, un peso determinado en el proceso cognitivo de valoración probatoria. Esta cuestión se aborda más adelante.
 34. *"(...) la presunción de certeza de unos hechos constatados en unas actuaciones previas que no ofrecen las garantías propias del procedimiento sancionador al interesado vulnera la presunción de inocencia (...) porque impide la valoración racional de las pruebas." (Alarcón Sotomayor, El procedimiento administrativo... p. 428).*
 35. *"Si, como mantiene el TC, esa presunción de certeza no desplaza la carga de la prueba sobre el imputado, sino que sólo origina la necesidad, como cualquier otra prueba incriminadora, de aportar una prueba en contrario, y permite la valoración racional de todas las pruebas, incluidas las propias actas, cabe sostener que es compatible con la presunción de inocencia, aunque esto último sea simple valor de prueba, pese a que la jurisprudencia constitucional insista en denominarlo <presunción de certeza>." Ibid, 431.*

normas que la reconocen. La cuestión parece centrarse, entonces, en determinar si el carácter derrotable del acta de inspección implica que la presunción de certeza carece de un contenido particular o especial, más allá de su reconocimiento como medio probatorio.

Como ya lo hemos señalado las actas de inspección son medios probatorios cuyo contenido, bajo ciertas condiciones, se presume cierto, es decir, que deberá entenderse que demuestra la existencia de aquello que afirma, sin perjuicio de ser confrontada con otros medios probatorios y, eventualmente, refutada en sus conclusiones.³⁶

A diferencia de las pruebas presentadas por los administrados, que no generan, de forma inmediata, ninguna convicción en el juzgador, como consecuencia de la presunción de certeza, ante un acta de inspección el juzgador deberá acomodar la valoración probatoria ante la certeza legalmente establecida, aun cuando sea posible revertirla con otros medios probatorios. Por ejemplo: un correo electrónico aportado como medio probatorio por un administrado no genera, por sí mismo, ningún grado de certeza a la Administración, sin perjuicio de que sea objeto de valoración junto con otros medios probatorios; por el contrario, si esa misma Administración ve incorporada en el expediente un acta de inspección, ésta —verificados sus requisitos de emisión— deberá presumir que su contenido es cierto, sin perjuicio del posterior debate y valoración conjunta de todo el acervo probatorio existente.

De este modo, cuando se fija legalmente la presunción de certeza de las actas de inspección, lo que la ley determina es que: *"(...) el juez tendrá por probados los hechos que constituyen las consecuencias jurídicas de esas normas, sin que sea*

necesario, en consecuencia, desarrollar un esfuerzo probatorio adicional."³⁷, reduciendo, pero no eliminando, la exigencia de actividad probatoria por parte de la Administración. Cuestión distinta es la discusión que podamos plantear respecto de la constitucionalidad de la reducción de la exigencia probatoria para sancionar administrativamente. Desde el momento en que la Administración tiene asignado el deber jurídico de probar la comisión de una infracción, no puede sostenerse que se encuentre beneficiada con una exoneración, desvío o traslado de la carga de la prueba, lo que ocurre es que el esfuerzo probatorio que la Administración debe realizar para sancionar puede ser menor, lo que es una cuestión sustancialmente diferente.

Así, será en la inexigibilidad de un "esfuerzo probatorio adicional" donde podamos encontrar ese valor distintivo que la ley le otorga a la presunción de certeza y que implica, sin lugar a duda, una posición más fuerte que el simple valor probatorio propio de cualquier medio de prueba constitucionalmente aceptable.

En este sentido, la "presunción de certeza" determina la probanza de un hecho —que podrá ser refutado—, mientras que el "valor probatorio" únicamente nos advierte de la idoneidad para probar un hecho, lo que sólo ocurrirá, en forma definitiva, al término de la actuación conjunta de todo el acervo probatorio.

Ahora bien, la presunción de certeza está habitualmente configurada como una presunción legal derrotable, es decir, la conclusión derivada de dicha presunción puede ser controvertida y, bajo determinadas circunstancias, el juez arribar a una conclusión distinta de la prevista inicialmente por la ley.³⁸

36. *"La fuerza probatoria legal de las actas (...) es refutable o derrotable mediante otros medios de prueba. En rigor, mediante otras pruebas no es preciso demostrar lo contrario que refleja el acta, sino demostrar algo distinto, bastando con introducir la duda sobre tal certeza para que la presunción quede desvirtuada."* (Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 229-230).

37. Iván Hunter Ampuero, "Reglas de prueba legal y libre valoración de la prueba: ¿Cómo conviven en el Proyecto de Código Procesal Civil?" en *Revista Ius et Praxis*, Año 23 N° 1, (2017), p. 249.

38. *"(...) si la fuerza de una inferencia probatoria de origen legal (valor probatorio a un instrumento) está relacionada con*

(Continúa en siguiente página)

En este sentido, es preciso señalar que la fuerza probatoria del acta de inspección no proviene de la valoración que de ella haga el órgano administrativo resolutor o el juez, sino del mandato de la ley³⁹ —aunque antes deberán verificar que haya cumplido con todos los requisitos legales—. Por lo tanto, una vez verificados, ésta adquiere un peso determinado en el proceso cognitivo de valoración probatoria, peso que no proviene de las reglas y directivas de la sana crítica —aunque se funde en ellas— sino del mandato de la ley que así lo establece.

Este valor probatorio no impone, de forma ineludible, una consecuencia determinada.⁴⁰ Lo único que hace —aunque no es poca cosa, ni mucho menos— es imponer un determinado peso a la valoración probatoria que deberá realizar el juzgador, que, además, es únicamente relativo, no absoluto, y no impide que pueda ser controvertido.

Y la contradicción del acta de inspección se sujetará a criterios de racionalidad y ponderación propios de la sana crítica, ya que:

“(...) la fuerza probatoria legal de las actas de inspección no impiden una valoración racional y razonable de las pruebas practicadas, pues con dicha norma el legislador no hace más que consagrar o positivizar una máxima de experiencia que es razonable y no resulta arbitraria, y nada impide (...) que el juez alcance una solución distinta a la que se deduce del acta en una apreciación conjunta - con arreglo a criterios lógicos y racionales- de todas las pruebas practicadas.”⁴¹

Por las razones expuestas, consideramos que no es razonable sostener que: *“Aunque el resolutor aprecie que el acta es incierta o insuficiente para acreditar la realización de la conducta o la participación del imputado, deberá darla por verdadera y sancionar si ésta no ha probado que refleja hechos irreales (...)”⁴²*, puesto que, en tales supuestos, no se habrían cumplido las exigencias legales o reglamentarias para, precisamente, servir a los fines probatorios que se esperan del acta de inspección.⁴³

En este sentido, podríamos señalar que las ac-

su fundamento y la importancia de su finalidad en un ordenamiento jurídico concreto, entonces el problema de la derrotabilidad de las normas de prueba legal es un problema político o moral acerca de la prevalencia de uno de los bienes en juego; por un lado, la verdad (entendida como probabilidad racionalmente justificada que una hipótesis de hecho tiene en los elementos de información producidos en juicio) que se deriva de la inferencia libremente construida por el juez, o la certeza y seguridad que proporciona la inferencia normativa (...) si se consideran más valiosas las decisiones asentadas en la verdad, entonces los estándares de derrotabilidad de las inferencias normativas serán menores. Las hipótesis fácticas alternativas que construya el juez apreciando libremente la prueba no necesitarán respaldos muy exigentes para desplazar las inferencias probatorias de origen legal.” Ibid, p. 267.

39. *“Las normas que prevén la denominada presunción de certeza o veracidad (...) Son normas que predeterminan el valor legal de una prueba, normas de prueba legal, ya que atribuyen una fuerza probatoria o un valor vinculante a las afirmaciones sobre los hechos que constan en determinados documentos públicos redactados por sujetos específicos habilitados para ello.” (Cano Campos, La presunción de veracidad... p. 225).*

40. Como ocurre en el caso de las presunciones absolutas, en las que no se admite la prueba en contrario.

41. Cano Campos, *La presunción de veracidad...* p. 233. Ciertamente, que la previsión legal de la presunción de certeza se apoya en la máxima de experiencia, pero no es correcto, a nuestro entender, limitar únicamente a esta razón la fijación de esta regla de prueba, pues en ella también se aprecia una clara y perfectamente legítima valoración política acerca de los fines que debe alcanzar la función inspectora, para la protección del interés general.

42. Alarcón Sotomayor, *El procedimiento administrativo...* p. 427.

43. *“(...) las actas deben contener también los medios de conocimiento utilizados por el inspector para la comprobación de los hechos que reflejan, así como los razonamientos que conducen al inspector a formular sus aseveraciones, puesto que resulta imprescindible para evitar la opacidad del acta que quede reflejado el soporte del valor probatorio, ya que mal puede exigirse un control de la actividad administrativa si los elementos en que ésta se apoya se sustraen al juicio crítico del Tribunal.” (Fernández Ramos, La actividad administrativa de inspección, p. 486).*

tas de inspección se sujetan, en primer lugar, a un control interno, que tiene por objeto la verificación de las condiciones legales para su elaboración. Únicamente cuando tales requisitos se hayan cumplido, el acta podrá adquirir la presunción de certeza que el ordenamiento le haya otorgado. En este escenario se daría la ocasión para ejercer un segundo tipo de control, que podríamos denominar externo, donde el acta de inspección será sometida a valoración conjunta con el resto del acervo probatorio existente.⁴⁴

2. Presunción de validez de los actos administrativos, presunción de certeza de las actas de inspección y control jurisdiccional.

En el presente apartado revisaremos la forma en que pueden resultar compatibles la presunción de inocencia y la presunción de validez de los actos administrativos en el contexto de la generalizada utilización de las actas de inspección en un procedimiento administrativo sancionador.

La presunción de validez de los actos adminis-

trativos se encuentra recogida en el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, que señala lo siguiente: *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.”*

Por esta presunción, el ordenamiento jurídico atribuye a los actos administrativos una cualidad —la presunción de su validez— que les permite a éstos generar los efectos que deben producir —en conformidad con el ordenamiento aplicable— en cada situación específica⁴⁵, aunque este principio no podrá oponerse ante el juez que, precisamente, deberá valorar su conformidad a Derecho.

Ahora bien, a partir de esta idea, la posición mayoritaria de la doctrina ha venido a establecer que la presunción de validez de los actos administrativos únicamente impone una “carga de impugnación” sobre quien cuestione la adecuación legal de un determinado acto administrativo.⁴⁶ Este criterio también se encuentra reconocido jurisprudencialmente.⁴⁷ Sin embargo, estas conclusiones deben merecer algunas pre-

44. Un buen ejemplo del control del valor probatorio de las actas de inspección lo podemos encontrar en la Casación Laboral N° 19463-2017-Lima, que señala lo siguiente: *“En cuanto a la causal de inaplicación de los artículos 16° y 47° de la Ley número 28806, Ley de Inspección General de Trabajo, si bien es cierto las instancias de mérito al momento de declarar la invalidez de los contratos de intermediación laboral suscritos entre las codemandadas han tenido como fundamentado la conclusión arribada en el Acta de Infracción número 2825-2010-MTPE/2/12.3, de fecha veinte de octubre de dos mil diez, que corre en fojas trescientos veinte a trescientos treinta y siete; sin embargo, este medio de prueba no ha sido el único que ha sido evaluado por el juzgador al momento de motivar su decisión, conforme se aprecia de los medios probatorios consignados por el juez de primera instancia y que han sido detallados en los considerandos décimo cuarto y décimo quinto de la presente resolución.”*

45. *“La presunción de validez es la cualidad de los actos administrativos en cuya virtud existe el deber de actuar y decidir partiendo de la premisa de que los actos administrativos son válidos en tanto no se declare su nulidad o sean anulados.”* (Rebollo Puig, *“La presunción de validez”* p. 591).

46. Refiriéndose al artículo 39 de la Ley 39/2015, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández señalan que: *“El precepto citado establece, pues, una presunción iuris tantum de validez, que permite al acto desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez y que traslada, en consecuencia, al particular la carga de impugnarlo, en la vía administrativa o contencioso-administrativa, según proceda, si quiere obtener su anulación y frenar su eficacia.”* (*Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Décimo novena edición. Thomson – Reuters. Civitas. 2020. p. 626). En el ordenamiento jurídico peruano, la presunción de validez del acto administrativo está consagrado en el artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

47. *“(…) la jurisprudencia de esta Sala viene declarando que al recurso contencioso-administrativo son de aplicación las normas probatorias de la legislación civil. Señalando al respecto que la presunción de legalidad que corresponde al acto administrativo, ex artículo 57 de la Ley 30/1992, no implica, en modo alguno, el desplazamiento de la carga de la*

cisiones en el caso de los actos administrativos de contenido sancionador.

Una vez emitido el acto administrativo de contenido sancionador, la presunción de validez determinará que las consecuencias negativas asociadas a tal declaración podrán generar los efectos predeterminados por la ley.⁴⁸ Si el administrado interesado desea que tales consecuencias no surtan efectos, debe asumir la carga de su impugnación, pues de no hacerlo, devendría en irrevocable.⁴⁹

La presunción de validez del acto administrativo sólo puede alcanzar a la exigencia de su cuestionamiento, pero no extenderse más allá y pretender vincular al juez, ya que dicha extensión supondría, en los hechos, la imposibilidad de su control jurisdiccional.⁵⁰

Ahora bien, dicho esto, en el caso de los actos administrativos de contenido sancionador, además, deberá tenerse establecido que la presunción de validez no afectará, desde ningún punto de vista, el principio rector en materia probatoria que establece en la Administración

la responsabilidad de la acreditación de los hechos constitutivos de la infracción sancionada. Lo contrario afectaría, evidentemente, el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

De esta manera, pues, debe quedar claramente establecido que:

"(...) si lo que el particular impugna es el acto que le impone una obligación o una sanción, entonces quien debe probar en el procedimiento administrativo los hechos que dieron lugar al nacimiento de la obligación o que constituyeron la falta sancionada, es la Administración. El demandante no tiene por qué probar que no se dan los hechos; únicamente tendrá que negar que se dan los hechos, que no están probados."⁵¹

De lo anterior se desprende, igualmente, que las actas de inspección no podrán extender, a su favor, los efectos de la presunción de certeza que una ley atribuya, pues tales efectos se deben entender agotados en la valoración probatoria que el órgano sancionador realice, luego de lo cual dicha valoración se integrará en el

prueba, pues dicha presunción únicamente impone la carga de recurrir en sede judicial la resolución administrativa, pudiendo obviamente basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos que sirven de presupuesto fáctico al expresado acto. El principio de presunción de validez del artículo 57.1 de la Ley 30/1992, por tanto, significa únicamente que ha de entenderse transferida al destinatario de la resolución la carga de impugnar los actos de la Administración, para evitar que esa presunción de ser conforme a Derecho los convierta en inmunes ante la pasividad que supone el transcurso de los plazos impugnatorios. La presunción de que los actos administrativos se acomodan a la legalidad no altera, sin embargo, las reglas de distribución de la carga de la prueba que fija el artículo 217 de la LEC, ni supone otorgar presunción de certeza a los hechos que en las resoluciones de la Administración se declaren probados. Además, aún cuando las normas de aplicación establezcan expresamente una presunción de veracidad, ello no comporta que puedan considerarse demostrados, de modo irrefutable, los hechos sobre los que se asienta la resolución administrativa, ni que se sustraiga a la potestad del órgano judicial efectuar la correcta aplicación en la distribución de la carga de la prueba." (STS 704/2009, de 12 de febrero de 2009 citada por Muñoz Machado, Santiago. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XII. Segunda edición. 2017. BOE. Madrid. p. 82-83).

48. Por ejemplo, la inhabilitación para contratar con otras entidades públicas.
49. A efectos de facilitar el ejercicio del derecho de tutela jurisdiccional, la ejecución forzosa de un acto administrativo —se entiende, desfavorable al interesado— debe esperar el vencimiento del plazo para su impugnación en sede judicial o el del pronunciamiento del juez, en el caso de haberse planteado una medida cautelar de suspensión.
50. Rebollo Puig, "La presunción de validez",
51. González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*. Temis. Bogotá. 1985. p. 286.

conjunto de la motivación del acto administrativo que será objeto de impugnación.⁵²

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ALCANCE DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN QUE SIRVEN DE BASE A UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

La potestad de inspección administrativa ha generado, en tiempos recientes, un importante interés académico, normativo y doctrinario, que ha permitido volver sobre una de las más típicas funciones de la Administración Pública y comprobar la forma en que se ha ido adaptando a las exigencias de un entorno político y social diferente. Ello no ha impedido que algunas de sus manifestaciones más tradicionales se mantengan vigentes y hayan sido objeto de renovadas discusiones.

El acta de inspección y la cuestión de su valor probatorio es una de aquellas materias que, cada tanto, vuelven a aparecer en el horizonte de la discusión jurídica y revuelve los consensos establecidos. En el presente trabajo hemos buscado plantear el estado de la cuestión —más o menos inalterado en sus definiciones esenciales— e intentar avanzar algunas consideraciones sobre el alcance del control jurídico de su aplicación.

La cuestión acerca del valor probatorio de las actas de inspección es susceptible de un tratamiento diverso, como lo demuestran los ejemplos normativos que hemos expuesto líneas arriba. Así, “harán prueba” y “presunción de certeza” han sido expresiones utilizadas de forma

reiterada y que deben merecer un contenido y alcance diferente.

Cuando una ley diga que el acta de inspección goza de presunción de certeza, debemos entender que se le añade algo distinto y cualitativamente superior al mero hecho de servir como medio probatorio. Mientras que ser un medio probatorio sólo nos indica la capacidad de servir para probar un hecho, la presunción de certeza ya nos impone —de forma provisional, ciertamente— una conclusión, a partir de la cual el juez deberá proceder a valorar el conjunto del acervo probatorio existente.

Coincidimos con aquellas posturas que afirman la plena constitucionalidad de la presunción de certeza, cuando la califican como la predeterminación legal del valor de un medio probatorio sujeto a un debate probatorio posterior.

En todo caso, los fines constitucionalmente válidos que sirven de sustento a la configuración legal de la presunción de certeza de las actas de inspección, se encuentran sujetos, evidentemente, a control jurisdiccional. Este control se manifiesta en un doble nivel: en primer lugar, un control interno, respecto del cumplimiento de las condiciones legales para la realización de la actividad inspectora y su elaboración formal para adquirir, precisamente, el valor legalmente atribuido; en segundo lugar, un control externo, que procede luego de verificarse lo anterior, para que pueda procederse a un análisis de racionalidad y motivación, donde el acta de inspección será sometido a valoración conjunta con el resto del acervo probatorio existente.

52. La necesidad de esclarecer el alcance institucional de las actas de inspección viene confirmada por el tratamiento inconsistente que, al respecto, ha tenido nuestro Tribunal Constitucional. Así, se ha señalado que: “(...) debemos subrayar el criterio variable que mantiene el TC con respecto a la fuerza probatoria del Acta de Infracción. Aunque las resoluciones exhibidas aquí podrían permitir suponer que la presunción iuris tantum está fácticamente siendo revisada por el Alto Tribunal, no existe fundamentación alguna que nos permita entender que tal figura legal sea objeto de control de legalidad alguna. Lo expresado no hace sino recordarnos que la predictibilidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico es un valor de necesario respeto, a fin de tener instituciones laborales más sólidas. Siendo crucial la importancia de la inspección del trabajo en la efectividad de las normas de trabajo, la lectura del TC sobre el valor probatorio del Acta de Infracción amerita una unificación interpretativa que pueda ayudar a ofrecer un entendimiento más uniforme de esta problemática.” (Luis Mendoza Legoas, “El valor probatorio de las actas de infracción en la jurisprudencia constitucional” en *Análisis Laboral*, N° 502. Abril, (2019) p. 25).