

# 7

## EL ESTÁNDAR DE PRUEBA DE CONOCIMIENTO MÁS ALLÁ DE TODA DUDA RAZONABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE INDECOPI - PERÚ: UNA MIRADA DESDE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (PRESUNCIÓN DE LICITUD) <sup>1</sup>

*The standard of proof of knowledge beyond all reasonableness doubt in the administrative sanctioning procedure of Indecopi - Peru: A view from the presumption of innocence (presumption of lawfulness)*

**Mónica María Bustamante Rúa** <sup>2</sup>

Investigadora Universidad de Medellín – Medellín, Colombia

**Jorge Iván Marín Tapiero**<sup>3</sup>

Investigador Universidad de Medellín – Medellín, Colombia

---

**Editor responsável:** Prof. Dr. Víctor Oliveira Fernandes, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília, DF, Brasil.  
**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/5250274768971874>. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5431-4142>.

1 **Recebido em:** 12/07/2024 **Aceito em:** 11/06/2025 **Publicado em:** 25/06/2025

2 Abogada y Magister en Derecho Procesal – Universidad de Medellín, Doctora en Derecho y Magister en Derecho Procesal – Universidad Nacional de Rosario – Argentina, Investigadora Postdoctoral Universidad de Salamanca.

**E-mail:** [mmbustamante@udemedellin.edu.co](mailto:mmbustamante@udemedellin.edu.co) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1029-1468>

3 Abogado, especialista y Magister en Derecho procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia.

**E-mail:** [jmarint@udemedellin.edu.co](mailto:jmarint@udemedellin.edu.co) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9657-062X>

## RESUMEN ESTRUCTURADO

**Contexto:** Desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los criterios que integran el debido proceso tienen aplicación extensiva a todos los procedimientos, incluido el administrativo sancionador que sigue el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú (en adelante, Indecopi). En lo que refiere a la relación entre debido proceso y procedimientos nacionales de cualquier naturaleza (judicial o administrativa), es deber de los Estados parte realizar desde sus poderes públicos en cualquier instancia y nivel un análisis de convencionalidad, en el sentido que cualquier norma o actuación del Estado debe ser analizada no solo en función de la norma constitucional nacional, sino también en función de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de Derechos Humanos en general, y en función de la Convención Americana en particular. Por lo cual, con miras a la garantía de los derechos convencionales y constitucionales, debe precisarse cuál es el estándar de prueba aplicable en los procedimientos administrativos sancionadores por conductas que vulneren la libre competencia, que de ninguna manera puede ser arbitraria o puramente subjetiva.

**Objetivo:** El artículo realiza un análisis sobre las garantías convencionales y constitucionales de presunción de inocencia (presunción de licitud) y el debido proceso en el contexto del procedimiento administrativo sancionador. El análisis de la presunción de inocencia (presunción de licitud) se realiza desde las aristas de regla probatoria (en relación con la carga de la prueba) y regla de juicio (en relación con el estándar de prueba para la respectiva declaración de responsabilidad) con la finalidad de demostrar el alto riesgo de vulneración del debido proceso que existe en el procedimiento administrativo sancionador de Indecopi ante la ausencia de un claro y único estándar de prueba aplicable.

**Método:** Se realizó una revisión bibliográfica sobre el estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador de Indecopi – Perú, la protección de la presunción de licitud de las conductas y el debido proceso; desde la interpretación hecha por Indecopi, el Tribunal Constitucional de Perú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, desde una perspectiva comparada, el Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil (Cade). La revisión fue complementada con un análisis heurístico y propositivo del estándar de prueba aplicable a dicho procedimiento.

**Conclusiones:** La garantía del debido proceso es integrada por la presunción de inocencia (presunción de licitud) con reconocimiento en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. La garantía de la presunción de inocencia, como derecho humano y derecho fundamental, presenta varias aristas: i) como regla de tratamiento en el proceso; ii) como regla probatoria (relacionado con la carga de la prueba); y iii) como regla de juicio (relacionado con el estándar de prueba para declarar la responsabilidad). Teniendo en cuenta que la presunción de inocencia como regla probatoria reclama suficiente actividad probatoria por parte del órgano investigador, este debe acreditar la existencia de los hechos jurídicamente relevantes investigados, para lo cual, podrá utilizar variedad de medios de prueba entre los cuales se encuentra la prueba indiciaria como prueba indirecta. A la luz de las decisiones proferidas por Indecopi, el estándar de prueba aplicable en el procedimiento administrativo sancionador es el de “conocimiento más allá de toda duda razonable”, también denominado como “plena convicción” o “certeza”, que exige de una adecuada y suficiente actividad probatoria por parte del órgano investigador.



**Palabras clave:** debido proceso convencional; presunción de licitud; procedimiento administrativo sancionador; estándar de prueba; Indecopi.

## STRUCTURED SUMMARY

**Context:** From the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, the criteria that make up due process have extensive application to all procedures, including the administrative sanctioning procedure followed by the National Institute for the Defense of Competition and Protection of Intellectual Property of Peru (hereinafter, Indecopi). Regarding the relationship between due process and national procedures of any nature (judicial or administrative), it is the duty of the States Parties to carry out a conventionality analysis, in the sense that any norm or action of the State must be analyzed not only in terms of the national constitutional norm, but also in terms of the international obligations assumed by the State in terms of Human Rights in general, and in terms of the American Convention in particular. Therefore, with a view to guaranteeing conventional and constitutional rights, the standard of proof applicable in administrative sanctioning proceedings for conducts that violate free competition must be specified, which can in no way be arbitrary or purely subjective.

**Objective:** The article analyzes the conventional and constitutional guarantees of presumption of innocence (presumption of lawfulness) and due process in the context of the administrative sanctioning procedure. The analysis of the presumption of innocence (presumption of lawfulness) is carried out from the perspective of the evidentiary rule (in relation to the burden of proof) and the rule of judgment (in relation to the standard of proof for the respective declaration of responsibility) with the purpose of demonstrating the high risk of violation of due process that exists in Indecopi's administrative sanctioning procedure in the absence of a clear and unique applicable standard of proof.

**Method:** A literature review was conducted on the standard of proof in the administrative sanctioning procedure of Indecopi - Peru, the protection of the presumption of lawfulness of conduct and due process; from the interpretation made by Indecopi, the Constitutional Court of Peru, the Inter-American Court of Human Rights and, from a comparative perspective, Brazil's Administrative Council for Economic Defense (Cade). The review was complemented with a heuristic and propositional analysis of the standard of proof applicable to such procedure.

**Conclusions:** The guarantee of due process is integrated by the presumption of innocence (presumption of lawfulness) with recognition in international instruments on Human Rights. The guarantee of the presumption of innocence, as a human right and fundamental right, has several aspects: i) as a rule of treatment in the process; ii) as a rule of evidence (related to the burden of proof); and iii) as a rule of judgment (related to the standard of proof for declaring responsibility). Taking into account that the presumption of innocence as an evidentiary rule requires sufficient evidentiary activity on the part of the investigating body, it must prove the existence of the legally relevant facts under investigation, for which it may use a variety of means of proof, including circumstantial evidence as indirect evidence. In light of the decisions issued by Indecopi, the standard of proof applicable in the administrative sanctioning procedure is that of "knowledge beyond reasonable doubt", also known as "full conviction" or "certainty", which requires an adequate and sufficient evidentiary activity by the investigating body.

**Keywords:** conventional due process; presumption of lawfulness; administrative sanctioning procedure; standard of proof; Indecopi.

**Clasificación JEL:** K21; K23; K40; K42.

**Sumario:** 1. *Introducción*; 2. *El necesario punto de partida: Los hechos jurídicamente relevantes en el procedimiento administrativo sancionador*; 3. *La presunción de licitud (presunción de inocencia) en el derecho administrativo sancionador*; 4. *Criterios jurisprudenciales de la presunción de inocencia y el debido proceso aplicables al procedimiento administrativo sancionador*; 5. *La prueba indiciaria en el procedimiento administrativo sancionador y el cuestionamiento frente a la exigencia de los contraindicios*; 6. *El punto de cierre: el estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador*; 7. *Propuesta: Elementos estructurales de un estándar de prueba*; 8. *Consideraciones Finales; Referencias.*

## 1 INTRODUCCIÓN

El presente artículo realiza un análisis sobre las garantías convencionales y constitucionales de presunción de inocencia (presunción de licitud) y el debido proceso en el contexto del procedimiento administrativo sancionador. El análisis de la presunción de inocencia (presunción de licitud) se realiza desde las aristas de regla probatoria (en relación con la carga de la prueba) y regla de juicio (en relación con el estándar de prueba para la respectiva declaración de responsabilidad). Para ello, se parte de la noción de los hechos jurídicamente relevantes. Luego se presentan los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) y el Tribunal Constitucional del Perú para la presunción de inocencia y el debido proceso aplicables al procedimiento administrativo sancionador, en contraste con la posición del Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil (Cade) desde una perspectiva comparada.

Resulta de especial interés la observancia de los criterios establecidos por la Corte IDH, toda vez que han influenciado en la progresividad del debido proceso y tienen aplicación extensiva a todos los procedimientos, incluido el administrativo sancionador que sigue el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, Indecopi). Además, producto de la convencionalización y constitucionalización de la presunción de inocencia, se entiende que la misma: i) vincula a todos los poderes públicos; ii) es de aplicación directa e inmediata; iii) debe ser interpretada de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos; iv) goza de una vía privilegiada para su protección en los ordenamientos jurídicos nacionales (mecanismo de amparo) y en instancia internacional.

Posteriormente se integra un análisis de la prueba de los hechos en el procedimiento administrativo sancionador, para lo cual, se parte de la relación entre prueba indiciaria (que es el medio de prueba de uso frecuente por Indecopi) y el estándar de prueba (indicios razonables, plena convicción, conocimiento más allá de toda duda razonable). Como consecuencia de este análisis,



se describe la estructura de la prueba indiciaria, detallando sus elementos de hecho base (hecho indicio o premisa menor), regla de la sana crítica (inferencia razonable o premisa mayor) y el hecho presunto o presumido (conclusión). Luego se explica la diferencia entre los hechos jurídicamente relevantes y los hechos indicadores (hechos indicios o premisas menores), sin que pueda concluirse que son equiparables. El hecho indicador sirve de base para la acreditación del hecho jurídicamente relevante, pero es apenas el primer eslabón del indicio, que deberá complementarse con la regla de la sana crítica (máxima de la experiencia, regla de la lógica o de la ciencia – inferencia razonable) que permita arribar como conclusión a la probable ocurrencia del hecho investigado.

A partir de dichos planteamientos, se realiza un análisis sobre el estándar de prueba aplicable en el procedimiento sancionador con relación a la presunción de licitud en su faceta de regla de juicio fáctica. Para ello, se hace una breve mención a la responsabilidad subjetiva en este ámbito, se relacionan algunas resoluciones de Indecopi en las que aplica el estándar de más allá de toda duda razonable o plena convicción y se identifican los grados de convicción definidos por la propia autoridad administrativa sobre la comisión de una infracción administrativa.

Por último, se presentan las conclusiones encaminadas a destacar la importancia de la presunción de inocencia y el debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador.

## **2 EL NECESARIO PUNTO DE PARTIDA: LOS HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Para los propósitos de este artículo, se entenderá por hecho jurídicamente relevante, aquellos que corresponden a los presupuestos fácticos previstos por el legislador en la norma. La determinación de los hechos descritos por el legislador está supeditada a la adecuada interpretación de la norma, para lo cual debe utilizarse, entre otras herramientas: los criterios de interpretación normativa, la jurisprudencia nacional y la jurisprudencia de la Corte IDH.

Sobre la importancia de los hechos jurídicamente relevantes, manifiesta Taruffo:

*El problema de la verdad tiene que ver con todos los hechos que resulten ser jurídica o lógicamente relevantes. Ello se plantea sin duda con respecto a los hechos jurídicamente relevantes, ya que, como se mencionó, de la averiguación de la verdad de los enunciados depende la posibilidad de aplicar válidamente la norma que determina la decisión y, por ende, la justicia de ésta. Sin embargo, también los enunciados que describen hechos lógicamente relevantes tienen que ser comprobados como verdaderos, ya que, de no serlo, no podrían constituir premisas cognoscitivamente válidas para la formulación de inferencias relativas a la verdad o a la falsedad de un enunciado concerniente a un hecho jurídicamente relevante. Todo ello equivale a decir, en el ámbito del proceso, que el juez tiene que fundamentar la decisión en una reconstrucción verídica de todos los hechos relevantes de la causa, obviamente, con base en una evaluación racional de las pruebas en su poder para llegar al conocimiento de estos hechos (Taruffo, 2013, p. 17).*

De lo anterior, se reafirma la importancia de la acreditación objetiva de los hechos jurídicamente relevantes consagrados por el legislador como fundamento de la decisión de naturaleza judicial o administrativa. La omisión de la identificación de los hechos jurídicamente

relevantes en el procedimiento administrativo sancionador cuestiona la justicia y coherencia interna de la decisión. En este sentido, expresa Taruffo que la decisión final debe reunir tres condiciones para garantizar que sea justa:

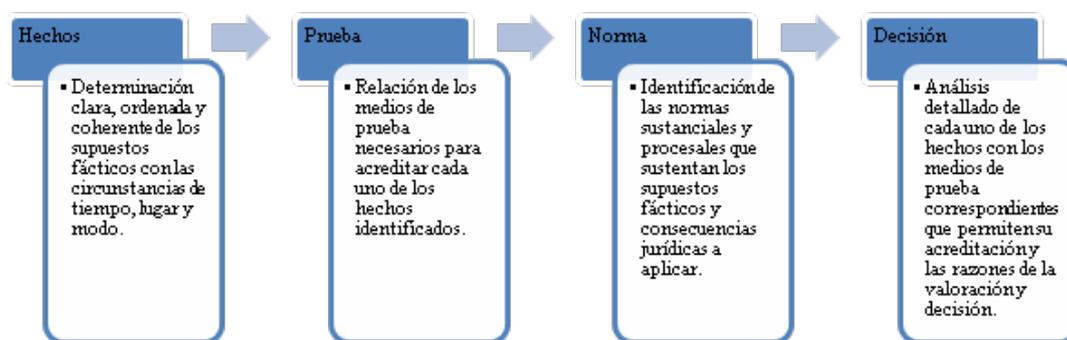
*a) el ser la decisión el resultado final de un procedimiento en el cual hayan sido respetadas las garantías procesales; b) el estar fundamentada la decisión en una comprobación verídica de los hechos controvertidos; c) el ser la decisión el resultado de una correcta interpretación aplicativa de las normas pertinentes en el caso concreto (Taruffo, 2006, p. 186).*

Para que pueda predicarse una correcta interpretación de las normas pertinentes en el caso concreto debe existir coherencia interna y universalidad de la decisión. Por coherencia interna de la decisión se entiende

*la correspondencia entre el caso en cuestión concreto comprobado por el juez (el “hecho”) y el caso abstracto determinado por medio de la interpretación (la “norma”) y referido al caso especial (o sea “concretado”). No es fortuito que sea en la relación entre estos dos elementos fundamentales de la decisión donde se determina el momento central de su posible racionalidad. Esto es más bien obvio puesto que, en el contexto específico de la decisión, es necesario que la norma interpretada sirva para cualificar jurídicamente, “precisamente aquellos hechos” que el juez ha comprobado como verdaderos (no otros hechos, o hechos hipotéticos, pero no probados en juicio) (Taruffo, 2006, p. 187).*

La elección, interpretación y aplicación normativa no es coherente cuando la decisión está sustentada en errores de apreciación probatoria, motivaciones aparentes o sofísticas y hechos hipotéticos no identificados en la decisión. En la siguiente gráfica se observa la correcta ilación de estos elementos para una decisión justa:

**Gráfico 1.** Relación lógica entre hechos, pruebas, normas y decisión



**Fuente:** elaboración propia.

La adecuada identificación de los hechos jurídicamente relevantes en los procedimientos administrativos sancionadores está directamente relacionada con la afectación al principio, derecho humano y fundamental de la presunción de inocencia desde una vertiente material, así como con el

debido proceso y la congruencia de la decisión; que pasarán a estudiarse pormenorizadamente.

### 3 LA PRESUNCIÓN DE LICITUD (PRESUNCIÓN DE INOCENCIA) EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La presunción de licitud en los procedimientos administrativos sancionadores deriva del principio, derecho humano y fundamental de la presunción de inocencia, consagrado en el artículo 2 numeral 24 literal e) de la constitución política del Perú y en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH). Este derecho goza de un doble carácter: i) una vertiente material relacionada con la acreditación de los hechos jurídicamente relevantes y la culpabilidad en la comisión de las conductas investigadas; y ii) una vertiente formal relacionada con el régimen probatorio.

*La naturaleza sustancialmente procesal de la presunción de inocencia, se manifiesta en que la carga de la prueba recae sobre la Administración permitiendo la destrucción de la presunción, la cual es siempre posible (en cuanto que es iuris tantum) pero como mínimo debe suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo. La imputación de responsabilidad no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, sino que debe estar suficientemente razonada (Perú, 2017b, p. 27).*

Así, desde la experiencia española, la presunción de inocencia como regla probatoria ha sido analizada por la jurisprudencia, declarando que tiene implicaciones directas sobre cómo debe ser el procedimiento probatorio con todas las garantías procesales que permita la derrota de la presunción mediante una decisión de condena. Para Ferrer Beltrán (2010, p. 12) se deben cumplir unos requisitos para que la presunción sea vencida y no violada, estos son: a) debe ser la conclusión de un procedimiento en el que haya existido una mínima actividad probatoria; b) que pueda considerarse como prueba de cargo; c) suministrada por la acusación; d) practicada en juicio oral; y e) que haya sido obtenida respetando todas las garantías constitucionales y legales.

En ese sentido, sostiene Climent Durán (1999) que en principio la jurisprudencia española parte de la afirmación de que cualquier persona es inocente, a menos que otra cosa se pruebe, lo cual significa primero que nadie está obligado a probar su propia inocencia y de otro lado, que quien afirme la culpabilidad de otra persona tendrá la carga de probarlo, de allí que la presunción *iuris tantum* sobre la inocencia de que goza el acusado, desplaza hacia el acusador la carga de probar que el acusado ha cometido un delito.

Y puntualmente valora que la prueba habrá de ser suficiente, legítima y racional, esto es, que la actividad probatoria ha de generar como resultado la producción de una prueba que: a) respete las exigencias legales para su producción (legitimidad); b) cuente con una mínima actividad probatoria (suficiente); c) su valoración se adecue a las exigencias impuestas por las enseñanzas de la experiencia (racional). En esa medida concluye el autor español que no cabe invertir la carga de la prueba cuando no hay prueba de cargo al decir:

*Cuando no se ha logrado reunir una prueba de cargo que sea bastante para destruir la presunción de inocencia, es inaceptable invertir la carga de la prueba, derivando hacia el acusado la carga de probar su propia inocencia o de su no culpabilidad. Esto significaría implantar una presunción de culpabilidad en sustitución de la*

*presunción de inocencia, con vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución (Climent Durán, 1999, p. 245-246).*

Así las cosas, la presunción de inocencia hace referencia no solo al modo en que se establece la responsabilidad, sino también cómo opera la carga de la prueba. Esta reflexión propia del escenario penal resulta igualmente aplicable al escenario del derecho administrativo sancionador desde el principio de licitud, dado que no es el administrado quien debe probar su inocencia, pues él se presume inocente hasta tanto el Estado (Indecopi) pruebe lo contrario, esto es, que tiene responsabilidad subjetiva y que se ha desvirtuado la presunción de licitud (presunción de inocencia).

En un Estado democrático y constitucional de Derecho (a la luz del artículo 43 constitucional peruano) (Perú, 1993) corresponde siempre a la organización estatal (en este trabajo, Indecopi) la carga de probar que el administrado es responsable o que produjo o que participó en la comisión de la conducta imputada, lo que se conoce como principio *onus probandi incumbit actori*.

La actividad probatoria que despliega el organismo investigador, esto es, la Secretaría Técnica de Indecopi, debe entonces encaminarse a destruir la presunción de que goza el imputado, a producir la prueba respetando las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional. Así pues, no le incumbe al administrado desplegar actividad probatoria a fin de demostrar la presunción de licitud (presunción de inocencia), pues exigirlo implicaría la demostración de un hecho negativo.

Además, recuérdese que la presunción de inocencia es transversal a todo tipo de procedimientos de naturaleza jurisdiccional o administrativa, a partir de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y desde la interpretación de la Constitución Política del Perú de 1993, tiene el rango de derecho humano y derecho fundamental, en virtud del cual, el imputado en el procedimiento administrativo sancionador, no está obligado en este escenario y de ninguna manera a presentar prueba de su inocencia. Este derecho le acompaña desde el inicio de la investigación administrativa hasta la decisión final y se le apareja del grado de convicción como estándar de prueba. Pretender lo contrario sería invertir inadecuada, inconvencional e inconstitucionalmente la carga de la prueba a cargo del Estado peruano.

#### **4 CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y EL DEBIDO PROCESO APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

A continuación, se presentan los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte IDH y el Tribunal Constitucional del Perú con relación a la presunción de inocencia y el debido proceso, aplicables al procedimiento administrativo sancionador. El estudio y relación detallada que se presenta tiene como propósito demostrar que Indecopi, como entidad administrativa sancionadora del orden nacional, también debe aplicar y respetar dichos criterios, so pena de incurrir en el desconocimiento de garantías como la presunción de inocencia (presunción de licitud), que puede conllevar a una nulidad procesal por violación al debido proceso o incluso conducir al ejercicio legítimo del mecanismo constitucional de amparo.

Debe tenerse en cuenta que la presunción de inocencia ha sido reconocida como un derecho humano en el artículo 8.2 de la CADH (1969) y como derecho fundamental en el artículo 2 numeral 24 literal e) de la Constitución Política de Perú de 1993. Asimismo, en el procedimiento administrativo



sancionador se consagra bajo la nominación de presunción de licitud como un principio de la potestad sancionadora administrativa, en el artículo 248 numeral 9 del Texto Único Ordenado de la Ley nº 27444, en los siguientes términos: “9. Presunción de licitud. Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario” (Perú, 2001).

En consecuencia, teniendo en cuenta la importancia de la presunción de inocencia como principio, regla probatoria (carga de la prueba en cabeza de la administración) y como regla de juicio (en relación con la exigencia del estándar de prueba para desvirtuarlo), a continuación, se presentan los desarrollos jurisprudenciales en Corte Interamericana y Tribunal Constitucional del Perú.

Debe tenerse en cuenta, en lo que refiere a la relación entre debido proceso y procesos nacionales, el deber de los Estados de realizar un análisis de convencionalidad, en el sentido que cualquier norma o actuación del Estado (incluido Indecopi como autoridad administrativa sancionadora) debe ser analizada no solo en función de la norma constitucional nacional, sino también en función de las obligaciones internacionales asumidas por aquel en materia de derechos humanos, en general, y en función de la CADH en particular. Así, se observa cómo la jurisprudencia de la Corte IDH ha influenciado en la progresividad del debido proceso, extendiéndolo a los procedimientos administrativos sancionadores como el que sigue Indecopi y definiéndolo incluso en la actualidad como un debido proceso renovado que impacta en todo el sistema de protección de derechos humanos en los países de Latinoamérica:

*El debido proceso es el derecho – base de todo sistema de protección de derechos y refleja, como pocos, la evolución y dinamismo de la teoría y práctica del marco jurídico de los derechos humanos. En efecto, el debido proceso ha sufrido un doble proceso de expansión. Por un lado, aunque anclado inicialmente en el marco del derecho penal, el debido proceso es hoy una verdadera línea transversal en la función evaluadora de cualquier instancia de poder público, o incluso privado, que pueda de alguna manera afectar los derechos. En este sentido, ha experimentado una expansión que llamaremos horizontal. Pero, adicionalmente, el derecho al debido proceso ha sabido incluir cada vez mayores garantías y contenidos en su definición misma comprendiendo facetas distintas e innovadoras de garantías bien establecidas como el tribunal competente, independiente e imparcial, la noción de plazo razonable, el derecho de defensa o la protección judicial, entre otros. A ello nos referimos como expansión vertical (Salmon; Blanco, 2012, p. 45).*

Sobre la aplicación del debido proceso en otras materias, precisa García Ramírez y Negrete Morayta (2015, p. 20) exjuez del tribunal interamericano, que la jurisprudencia de la Corte ha atribuido un “carácter expansivo” a las garantías previstas en el artículo 8.2 de la CADH, para ampliar la tutela judicial en todos los supuestos. En lo que respecta a la expansión horizontal del debido proceso, Bustamante Rúa, Toro Garzón y Marín Tapiero (2019, p. 228) encuentran las siguientes características:

- a) Que la garantía del debido proceso se extiende a todo acto emanado del Estado que pueda afectar derechos. En consecuencia, no se restringe ni a los procesos judiciales, ni entre ellos solo a los procesos penales, dado que incluye los procedimientos administrativos sancionadores y la inserción de otras materias como la fiscal laboral, civil, disciplinaria, electoral y el procedimiento de juicio político.

b) Los efectos protectores del debido proceso no se limitan al momento mismo del desarrollo del proceso, sino que se extiende temporalmente desde la fase previa de investigaciones hasta la etapa final del proceso que comprende incluso la ejecución de las sentencias o resoluciones.

En este sentido, la jurisprudencia convencional no es simplemente orientadora, sino que resulta obligatoria para todas las autoridades (en su dimensión subjetiva y objetiva), con independencia del procedimiento interno que realicen los órganos y autoridades internas para coordinar su implementación y cumplimiento, así como los demás actos que se realicen para dar a conocer y adoptar la sentencia y jurisprudencia internacional (Ferrer Mac-Gregor, 2011, p. 328).

Por lo anterior, se interpreta que la jurisprudencia en materia de presunción de inocencia y debido proceso en materia penal se debe extender a los procedimientos administrativos sancionadores como pasará a verse.

#### 4.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos - Presunción de inocencia y debido proceso

En los casos Cantoral Benavides vs Perú (2000), Ricardo Canese vs Paraguay (2004), Cabrera García y Montiel Flores vs México (2010), Rosendo Cantú y Otra vs México (2010), Leopoldo Mendoza vs Venezuela (2011), Zegarra Marín vs Perú (2017) y Petro Urrego vs Colombia (2020)<sup>4</sup>, la Corte IDH fijó los siguientes criterios jurisprudenciales con relación a la presunción de inocencia: i) no puede ser desvirtuada mientras no obre plena prueba de la responsabilidad y que satisfaga el estándar de prueba; ii) puede ser violada por cualquier autoridad pública; iii) es regla de juicio y regla de prueba; iv) es condición de posibilidad para la realización de las demás garantías judiciales; v) se relaciona con el principio *onus probandi*, según el cual, la carga de la prueba corresponde a la parte que acusa; vi) no le corresponde al acusado demostrar su inocencia.

Como lo plantea Ferrer Mac-Gregor (2011), un alto porcentaje de la producción jurisprudencial en este tribunal interamericano está relacionado con las garantías judiciales que consagra el artículo 8 de la CADH, esto es, el debido proceso convencional al cual se integra la presunción de inocencia. A continuación, se relacionan solo algunos casos que desarrollan reglas jurisprudenciales para el debido proceso. En los casos Tribunal Constitucional vs Perú (2001), Baena Ricardo y otros vs Panamá (2001), Ivcher Bronstein vs Perú (2001), Claude Reyes y otros vs Chile (2006), Yvon Neptune vs Haití (2008), Ruano Torres y Otros vs El Salvador (2015), Chocrón Chocrón vs Venezuela (2011), López Mendoza vs Venezuela (2011), López Lone y Otros vs Honduras (2015), García Ibarra vs Ecuador (2015) y J vs Perú (2013), el tribunal interamericano fijó los siguientes criterios jurisprudenciales con relación a esta garantía: i) su aplicación no se limita a los recursos judiciales; ii) se aplica en cualquier materia, incluyendo actos administrativos sancionatorios (casos Baena Ricardo & Otros vs Panamá 2001 e Ivcher Bronstein vs Perú 2001); iii) el procesado tiene derecho a conocer los motivos en que se basa la decisión de acusación y la resolución del caso; iv) toda persona tiene derecho a conocer la imputación en un lenguaje claro y comprensible, con precisión del fundamento normativo de la conducta atribuida; v) la argumentación del fallo y ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles son los hechos, los motivos y las normas que tuvo en cuenta la autoridad para tomar

<sup>4</sup> Todos los procesos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mencionados en este artículo pueden consultarse en la página: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm).



la decisión, a fin de descartar cualquier asomo de arbitrariedad; vi) implica un deber de motivación explícito de la decisión.

#### 4.2. Tribunal Constitucional del Perú - Presunción de inocencia y debido proceso

La cuarta disposición final de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que las normas y garantías que la Constitución reconoce, entre ellas, la presunción de inocencia y el debido proceso, deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre la materia que han sido ratificados por el Perú (Perú, 1993). Al respecto, debe tenerse en cuenta que la CADH fue aprobada por el Estado peruano por el Decreto Ley nº 22231 de 1978. Por lo cual, toda interpretación sobre derechos humanos que realice cualquier autoridad debe hacerse de sujeción a las disposiciones de este tratado internacional y la interpretación que sobre el mismo realiza el tribunal interamericano.

El artículo 2º numeral 24 literal e) de la Constitución Política de Perú de 1993, se reconoce el derecho de toda persona a ser considerada inocente mientras no se le haya declarado judicialmente su responsabilidad (Perú, 1993).

Precisamente en la Sentencia número 0618-2005-HC/TC del 4 de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional del Perú sobre la presunción de inocencia, indicó que es una presunción *iuris tantum*, según la cual “a todo procesado se le considera inocente mientras no se pruebe su culpabilidad; vale decir, hasta que no se exhiba prueba en contrario”. Este es un criterio que se extiende al procedimiento administrativo sancionador, dado que la autoridad administrativa debe probar los hechos jurídicamente relevantes y la responsabilidad subjetiva del administrado con respeto al principio de licitud.

Debe llamarse la atención sobre la escasa cantidad de precedentes vinculantes que refieran la presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, sin los cuales se carece de un marco interpretativo claro sobre los alcances y límites de este principio y derecho, tornándose imperativa la observancia de los pronunciamientos interamericanos ya descritos.

De igual manera, con relación al alcance del debido proceso, en sentencias 2192-2004-AA/TC del 9 de febrero de 2005, 2939-2004-AA/TC del 26 de octubre de 2005, 03741-2004-AA/TC del 11 de octubre del 2006, 08865-2006-PA/TC del 22 de mayo de 2007 y 05085-2006-PA/TC del 7 de mayo del 2007, el Tribunal Constitucional del Perú fijó los siguientes criterios: i) los principios que informan la potestad punitiva del Estado (entre ellos, el de legalidad y culpabilidad) son principios básicos del proceso sancionador; ii) el debido procedimiento administrativo se extiende también a las personas jurídicas; iii) el debido proceso se extiende al procedimiento administrativo siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana; iv) el debido proceso en sede administrativa integra un conjunto de principios y derechos que forman parte de su contenido mínimo.

Los criterios jurisprudenciales sobre la presunción de inocencia y el debido proceso establecidos por la Corte IDH y el Tribunal Constitucional del Perú llaman la atención sobre el deber de control de convencionalidad en cabeza de Indecopi, en el sentido que sus decisiones deben respetar no solo las normas nacionales constitucionales, legales o administrativas, sino también las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de Derechos Humanos. Por lo cual, Indecopi debe aplicar dichos criterios jurisprudenciales del nivel convencional y constitucional so pena de incurrir en el desconocimiento de garantías como la presunción de inocencia (presunción

de licitud), el principio de legalidad y el derecho de defensa.

El desconocimiento de las garantías y derechos de la convención por algún Estado parte a través de sus diferentes órganos, organismos y entidades públicas, una vez se hayan agotado los mecanismos dispuestos por el ordenamiento interno respectivo, habilita para que sea el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el que conozca el asunto, primero a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, en última ratio, por medio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 5 LA PRUEBA INDICIARIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL CUESTIONAMIENTO FRENTE A LA EXIGENCIA DE LOS CONTRAINDICIOS

Indecopi es una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, que desarrolla sus funciones de acuerdo con lo señalado en su Ley de Organización y Funciones aprobada por Decreto Legislativo nº 1033, según el cual, es el órgano encargo de vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, la eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, defender la libre y leal competencia, proteger los derechos de los consumidores, entre otras labores conexas con las ya enunciadas.

En consecuencia, para el desarrollo de dichas funciones y, en especial, para la acreditación de las conductas que vulneran el orden económico y demás bienes jurídicos tutelados por su competencia, Indecopi puede utilizar variedad de medios de prueba, tales como documentos, declaraciones de parte, testimonios, inspecciones, pericias, u “otras pruebas si a criterio de la Secretaria Técnica son necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados o imputados” así lo consagra el artículo 30 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y, en forma similar, el artículo 26 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal (Perú, 2019).

En el ordenamiento jurídico de Perú, el indicio es medio de prueba autónomo transversal a todos los procedimientos (incluyendo el administrativo sancionador). Por lo cual, conviene precisar el concepto de indicio, así como la estructura de la prueba indicaría para que sea suficiente como prueba indirecta para desvirtuar la presunción de licitud (presunción de inocencia). Se entiende por indicio: “cualquier cosa o circunstancia de la que se puedan extraer inferencias y formular conclusiones sobre la verdad o falsedad de un enunciado que se refiere a un hecho relevante para la decisión” (Taruffo, 2015, p. 104).

Sobre la estructura del indicio, precisa Taruffo (2015, p. 104) que “su estructura argumentativa se basa en inferencias, en las que, a partir de una premisa construida con base en lo que se asume como indicio –o como fuente de presunción simple, o como ‘materia de prueba’– se llega a consecuencias sobre un *factum probandum*”.

Por lo tanto, la prueba por indicios puede expresarse mediante la siguiente estructura:

- i) Hecho base o indicio (premisa menor) - punto de apoyo de toda presunción, de carácter indirecto y sobre el que se asienta el resto de los demás elementos.
- ii) Reglas de la sana crítica: principios de la lógica, máximas de la experiencia y conocimientos científicos (premisa mayor).



ii) Hecho presunto o presumido (conclusión) – consecuencia que se deduce del hecho básico (Nieva Fenoll, 2012, p. 8-9).

Sobre la premisa menor explica Manzini (1952; *apud* San Martín Castro, 2017, p. 9) que consiste en la comprobación de un hecho concreto, en tanto la premisa mayor debe estar fundada en la experiencia o en el sentido común. De la conjunción de ambas premisas se deriva el hecho presumido o conclusión, “sacada de la referencia de la premisa menor (hecho concreto y cierto) a la premisa menor (abstracta y problemática) – a lo abstracto se une lo concreto” (San Martín Castro, 2017, p. 9).

Con relación a la posibilidad de utilizar los indicios como medios de prueba en el ordenamiento jurídico peruano, el Tribunal Constitucional (2008)<sup>5</sup> ha precisado que no es suficiente “con expresar que la conclusión corresponde a las reglas de la lógica, las máximas de experiencia o a los acontecimientos científicos, sino que dicho razonamiento lógico debe estar debidamente exteriorizado en la resolución que la contiene”<sup>6</sup>. Por lo cual, el Tribunal Constitucional exige que las autoridades expliquen cuáles son los indicios probados y el hecho a probar a partir de ellos, explicando el razonamiento empleado de modo que si fueran varias las conclusiones posibles –como podría ser como consecuencia de una prueba en contrario– se expliciten también los motivos por los cuales se descartó alguno en favor de otro.

Para construir el indicio, debe establecerse: i) la existencia del HECHO INDICADOR (hecho indicio o premisa menor) a través de otro medios de prueba, por ejemplo de la prueba testimonial; ii) la RELACIÓN LÓGICA entre el hecho indicador (hecho indicio o premisa menor) y el hecho indicado (conclusión), para lo cual debe explicarse la INFERENCIA RAZONABLE determinando cuál es la máxima de la experiencia, regla de la lógica o regla de la ciencia que resulta aplicable al caso, lo que exige una motivación expresa; iii) debe darse cuenta de las diversas conclusiones a las que podría llegarse con el razonamiento lógico propuesto y explicarse por qué se elige la que se estima más adecuada como construcción lógica.

En esta perspectiva vale la pena traer a colación algunos análisis que realiza la doctrinante Ramírez Carvajal (2017, p. 188-189), para quien la valoración conjunta de la prueba se realiza a partir de inferencias grupales y se justifica desde dos aspectos:

*a) toda vez que el conjunto permite determinar la convergencia se obtiene de la inferencia indiciaria que aporta cada medio de prueba hacia una misma conclusión, y b) el conjunto permite contrastar la circunstancia, esto es la coherencia en cuanto a tiempo, modo y lugar, de donde surgen los elementos de prueba.*

Por su supuesto, al tratarse de una estructura del intelecto debe contener entendimiento, discernimiento y facultades comprensivas.

En ese sentido, se entiende que el HECHO INDICADOR (hecho indicio o premisa menor) es un instrumento que sirve al MEDIO DE PRUEBA INDICIARIO para su elaboración lógica, que por sí mismo no sule los presupuestos fácticos previstos por el legislador en la tipificación de la conducta y que deben acreditarse por diversos medios probatorios, tanto prueba directa como prueba indirecta para ser valorados de manera individual y de manera conjunta. Al estructurarse la hipótesis de la

5 Todos los documentos mencionados en este artículo están disponibles en: <https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/>.

6 Sentencia 03847- 2021-HC/TC, fundamento 6.

realización de la conducta típica, deben especificarse los HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES con el detalle de sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, la conducta (activa u omisiva) que se le endilga al administrado como persona natural o jurídica y sus elementos estructurales.

Si en lugar de ello, solo se enuncian genéricamente los HECHOS INDICADORES (hecho indicio o premisa menor) sin describir la INFERENCIA (a través de la regla de la lógica, la ciencia o máxima de experiencia) para derivar la comprobación de un HECHO JURÍDICAMENTE RELEVANTE (hecho indicado o conclusión) o se limita a hacer una exposición gaseosa de los medios de prueba de los hechos jurídicamente relevantes y de los hechos indicadores, la atribución de responsabilidad resulta inadecuada y en consecuencia objetiva con afectación de la garantía de la presunción de licitud (presunción de inocencia). Al carecer de estos requisitos, la decisión estaría ante un supuesto de motivación sofisticada, aparente o falsa que socava la estructura fáctica y jurídica del fallo.

La prueba por indicios exige que exista pluralidad de indicios adecuadamente fundamentados; plenamente acreditados (por lo que deben descartarse la mera sospecha o aquellos indicios respecto de los cuales exista duda o sea tan solo probable su efectiva realización. Además, se requiere de indicios periféricos o concomitantes al hecho a probar, esto es, que exista una conexión directa entre los indicios para apreciar de mejor manera, el fundamento de la inferencia realizada; deben estar interrelacionados entre sí y quedar explícito el razonamiento en la resolución, dado que la motivación es uno de los requisitos de validez de la prueba indiciaria.

Los contraindicios persiguen crear duda en el operador jurídico sobre la realidad de un indicio determinado. A través de ello puede cuestionarse: i) la existencia del hecho indicador (hecho indicio o premisa menor), ii) que el hecho indicador (hecho indicio o premisa menor) no ha quedado suficientemente probado, iii) la existencia de otro hecho que resulta incompatible con la estructura lógica del indicio que se contraprueba, o iv) la existencia de alternativas fácticas que ponen en duda la realidad del hecho indicador (hecho indicio o premisa menor).

No obstante, debe advertirse que, en respeto del principio y derecho de la presunción de licitud (presunción de inocencia como regla probatoria), la regla general debe ser que el órgano investigador acredite suficientemente la existencia de los indicios que pretende hacer valer y cada uno de sus elementos estructurales, sin que pueda exigirse necesariamente que se pruebe la inocencia del investigado a través de los contraindicios, porque ello implicaría una inversión injustificada de la carga de la prueba, como en algunos casos lo ha hecho Indecopi (v. gr. Resolución Final 395-2024)<sup>7</sup>. Fernandes e Jesus Júnior (2023) presentan una propuesta de prueba indiciaria en materia económica para la acreditación de cárteles en Brasil, lo que denota la importancia de esta discusión en materia administrativa sancionadora.

Así, se verificó que la jurisprudencia del Cade<sup>8</sup> es pacífica con relación al estándar de prueba requerido para la demostración de cárteles que afectan la competencia en el mercado: “sobre la utilización de la norma jurídica del régimen per se, caracterizada por la presunción de perjuicio para la competencia, dada la imposibilidad de que estos acuerdos colusorios produzcan efectos beneficiosos para los consumidores”<sup>9,10</sup>.

7 Todas las resoluciones mencionadas en este artículo están disponibles en: <https://x.gd/YAOMW>.

8 Todos los casos públicos Cade mencionados en este artículo pueden consultarse en: <https://x.gd/E5DRb>.

9 Processo Administrativo nº 08012.001826/2003-10.

10 Processo Administrativo nº 08700.007278/2015-17.



## 6 EL PUNTO DE CIERRE: EL ESTÁNDAR DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Según Bustamante Rúa y Palomo Vélez (2018), la presunción de inocencia, en su faceta de regla de juicio fáctica, precisa de unos requisitos que deberán cumplirse para alcanzar legítimamente un juicio de responsabilidad: a) Solo la actividad probatoria de cargo, debidamente practicada, puede conducir al juzgador al convencimiento de la certeza de la responsabilidad, si no se produce tal convencimiento, debe operar la presunción de inocencia; b) La prueba practicada debe constituir una “mínima actividad probatoria de cargo”; c) La prueba debe haberse obtenido y practicado con todas las garantías (contradicción, publicidad y sin vulneración de los derechos fundamentales).

La presunción de inocencia (presunción de licitud) comprende adicionalmente la necesaria motivación de las sentencias o resoluciones en relación con el estándar de prueba alcanzado, esto es, el deber de motivación que se impone al juez y autoridad administrativa: a) la motivación fáctica inferida de la prueba practicada, en la que deberán consignarse hechos enlazados con las cuestiones que se han de resolver en la sentencia o resolución administrativa, con declaración expresa de los que se estiman probados; b) una valoración jurídica suficientemente razonada acerca de los hechos declarados probados en el proceso jurisdiccional o en el procedimiento administrativo sancionador.

Se precisa que para destruir esa presunción se requiere una mínima actividad probatoria de cargo, de la que puede deducirse la responsabilidad en el escenario judicial o administrativo; misma que deberá ser producida a instancia de la acusación/ administración y con todas las garantías, procesales y legales, especialmente que se hayan obtenido lícitamente, de conformidad con los principios de publicidad, contradicción y que se plasme con la debida motivación en la decisión judicial o administrativa.

Desde la doctrina, se ha interpretado que la incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye un avance en la materia de cara a la importancia de configurar responsabilidad subjetiva y no meramente objetiva (artículo 2 del Decreto Legislativo nº 1272). (Perú, 2017a). Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada para acreditar probatoriamente la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora, señala en la Sentencia del 3 de enero de 2003 (Expediente 0010-2002-AI/TC) y en la Sentencia del 24 de noviembre de 2004 (Expediente 2868-2004-AA/TC), que las sanciones solo pueden sustentarse en la comprobación de la responsabilidad subjetiva del agente infractor.

De esta manera, la atribución de responsabilidad administrativa exige de un análisis que examine la motivación y voluntad del sujeto infractor con respaldo probatorio. Aun cuando en la responsabilidad administrativa objetiva no corresponde evaluar los elementos subjetivos del dolo o la culpa sí se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de infracción sancionable.

## 6.1. Estándar de prueba “conocimiento más allá de toda duda razonable” en el procedimiento administrativo sancionador

Los estándares de prueba son los criterios que indican cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, son los criterios que indican cuándo está justificado aceptar como verdadera la hipótesis. Respecto del tema, se ha señalado desde la doctrina (Ferrer Beltrán, 2010; Taruffo, 2006) que la construcción de un estándar de prueba implica dos cosas: la primera de ellas, decidir qué grado de probabilidad o certeza se requiere para aceptar una hipótesis como verdadera; la segunda implica formular objetivamente el estándar de prueba, esto es, formular los criterios objetivos que indican cuándo se alcanza ese grado conocimiento. Por lo cual, se plantea que para hablar de estándares de prueba se debe responder a la pregunta: ¿cuándo está justificado aceptar como verdadera la hipótesis y que descansará en última instancia en exigencias o grados de confirmación? (Bustamante Rúa, 2014, p. 74).

En lo que refiere al grado de conocimiento para sancionar en el procedimiento administrativo sancionador debe acreditarse probatoriamente los hechos jurídicamente relevantes y la responsabilidad subjetiva “más allá de toda duda razonable”. Esta posición ha sido planteada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú al decir:

*[...] se entiende que para resolver en contra de un administrado en un PAS es necesario que la administración cuente con evidencia que demuestre que el acusado cometió la infracción que se le imputa. Ahora bien, el nivel de probanza de la acusación es que esta se encuentre “probada más allá de toda duda razonable”. En otras palabras, solo se puede condenar a un administrado si la acusación es la única hipótesis posible que explica los hechos probados del caso. Si existe otra teoría que pueda explicar los hechos probados del caso, entonces no se puede condenar al acusado (Perú, 2017b, p. 45).*

En el mismo sentido, Cardich (1996, p. 192), precisó que:

*En el sentido [de] que las sanciones administrativas son una subespecie del género «sanciones punitivas» [...] los principios del debido proceso penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador [...] la potestad sancionadora de la Administración debería ser un monopolio judicial del Estado, pero éste por motivos pragmáticos atribuye la represión de los ilícitos de menor relevancia a la Administración.*

Por ello, a la luz de algunas decisiones proferidas por Indecopi<sup>11</sup>, el estándar de prueba aplicable en el procedimiento administrativo sancionador es el de “conocimiento más allá de toda duda razonable”, también denominado como “plena convicción” o “certeza”. Entre ellas se destacan las Resoluciones 1171-2006 /TDC-Indecopi del 2 de agosto de 2006; 0649-2008/TDC-Indecopi del 1 de abril de 2008; 0171-2020/SDC-Indecopi del 30 de diciembre 2020; 0037-2021/SDC-Indecopi del 4 de marzo de 2021; y 015-2021/SLC- Indecopi del 5 de mayo de 2021. Posiciones que contrastan con otros pronunciamientos del mismo organismo, en cuyos términos:

11 Todas las resoluciones mencionadas en este artículo están disponibles em: <https://x.gd/PiJeq>.

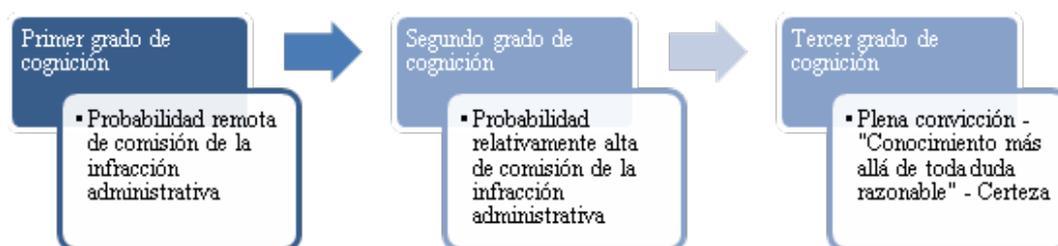


*En ese sentido, si bien generalmente los principios reconocidos por el derecho penal resultan aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores (presunción de inocencia, legalidad, non bis in idem, proporcionalidad de las penas, entre otros), ello no implica que toda institución aplicable a los procesos penales deba ser replicada en el procedimiento administrativo. De esta manera, no podría equipararse el estándar probatorio exigido para acreditar la responsabilidad de los agentes económicos por infracciones administrativas con aquel utilizado para declarar la culpabilidad de las personas en los procedimientos penales, cuya gravedad y reproche resulta mayor. Sin embargo, incluso en casos de infracciones administrativas, la Comisión deberá formarse plena convicción sobre los hechos que sustentan una declaración de responsabilidad (Indecopi, Resolución 014-2022).*

De igual manera, en aplicación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del Perú, para el proceso penal resulta también exigible como estándar de prueba el de “conocimiento más allá de toda duda razonable”, que exige de una adecuada y suficiente actividad probatoria por parte del órgano investigador. No obstante, esta posición no ha sido uniforme en las decisiones del órgano administrativo sancionador peruano<sup>12</sup>, quien suele exigir la configuración de conraindicios a cargo del investigado como carga probatoria encaminada a reafirmar la licitud o inocencia de la conducta, que debería presumirse.

Como se observa en el siguiente gráfico, Indecopi ha reconocido tres grados de cognición a los que puede arribar la autoridad administrativa respecto de la comisión de una infracción administrativa durante el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador. Cada grado de convicción permitirá tomar decisiones que impulsen o decidan de fondo el proceso, siendo el de “plena convicción” el estándar de mayor exigencia y el necesario para fallar sobre la comisión de la conducta constitutiva de infracción administrativa. Cabe acotar que este estándar también es denominado por Indecopi como “certeza” y “conocimiento más allá de toda duda razonable”.

**Gráfico 2** - Grados de convicción de la autoridad administrativa sobre la comisión de una infracción administrativa



**Fuente:** elaboración propia a partir de Resolución 0649-2008/TDC-Indecopi del 1 de abril de 2008 y Resolución 0171-2020/SDC-Indecopi del 30 de diciembre 2020.

Debe tenerse en cuenta que hablar de estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador no significa una especie de regreso a la prueba tasada, dado que su estándar de prueba se plantea como regla de juicio en la valoración conjunta de la prueba con el propósito de adoptar una decisión final sobre la declaración o no de responsabilidad administrativa. Este parte de tres momentos fundamentales en el proceso de toma de la decisión por la autoridad administrativa sancionadora sobre los hechos jurídicamente relevantes, momentos que son lógicamente distintivos y sucesivos. Ellos son: i) la conformación del conjunto de elementos de juicio o prueba por la Secretaría Técnica de Indecopi, ii) la valoración de los elementos de juicio o prueba por la autoridad administrativa, y iii) la adopción de la decisión sobre los hechos probados y conforme al estándar de prueba definido en el respectivo procedimiento.

## 7 PROPUESTA: ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE UN ESTÁNDAR DE PRUEBA

Tanto en el proceso penal como en el procedimiento administrativo sancionador, teniendo en consideración el alcance de la presunción de inocencia y la presunción de licitud, se hace necesario que en materia de estándar de prueba para declarar la responsabilidad penal o administrativa se cumpla: i) condición de verificabilidad de la hipótesis acusatoria (en el proceso penal) o de la hipótesis de imputación (en el procedimiento administrativo sancionador) de una conducta típica reprochable a un agente, verificable en cuanto a su antijuridicidad o lesividad a un bien jurídicamente tutelado; ii) condición de verificación de la prueba de la imputación a partir de medios pertinentes, relevantes y útiles; iii) condición de comprobación de la hipótesis de la acusación o de la imputación desde el principio de presunción de inocencia y el principio de licitud; y iv) condición de adecuada motivación de la decisión desde la garantía de presunción de inocencia.

El estándar de prueba debe permitirle a la autoridad reconocer qué debe identificar en cada medio de prueba para fijar los hechos de la controversia y construir su inferencia. En consecuencia, el estándar de prueba debe ser la guía para realizar un control sobre la actividad valorativa para la fijación de los hechos de la hipótesis de imputación en el procedimiento administrativo sancionador.

De modo que, tras identificar que el conocimiento más allá de toda duda razonable o plena convicción o certeza es el estándar de prueba que doctrinal y jurisprudencialmente se ha determinado como exigible en materia penal, a su vez reconocido por el propio Indecopi y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como el grado de convicción al que se debe llegar para la imposición de sanciones administrativas, necesariamente debe colegirse una íntima relación entre la materia penal y la administrativa sancionadora en este punto, de la cual, al ser el área penal la última ratio del ordenamiento, su decisión debe ser determinante para la decisión administrativa. Así, la condena penal basada en el esclarecimiento de los hechos más allá de toda duda razonable permitiría explicar que se deriven también consecuencias administrativas sustentadas en idéntico grado de convicción en estrecha relación con la carga de la prueba que se exige para desvirtuar la presunción de inocencia (presunción de licitud).



Posición que difiere de los presupuestos planteados por el Cade en Brasil<sup>13</sup>, para quien:

*El mosaico de pruebas del expediente es suficiente para que el estándar probatorio de los delitos de competencia apoye la condena, que difiere del exigido para las condenas en el ámbito penal<sup>14</sup>.*

*[E]l nivel de prueba exigido en los procedimientos administrativos ante el Cade es diferente del exigido para una condena penal. Si el estándar de prueba en esta última es el que exige una prueba más allá de toda duda razonable, en el procedimiento administrativo existe la posibilidad de que las normas que solo exijan la preponderancia de la prueba o prueba clara y convincente<sup>15</sup>.*

## 8 CONSIDERACIONES FINALES

La garantía del debido proceso es integrada por la presunción de inocencia (presunción de licitud) con reconocimiento en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. En el contexto regional, la CADH le reconoce expresamente como derecho humano en el artículo 8.2 (de las garantías judiciales). A su vez, el artículo 2 numeral 24 literal e de la Constitución Política del Perú de 1993 lo consagra como derecho constitucional. Asimismo, en el procedimiento administrativo sancionador se consagra bajo la nominación de “presunción de licitud”, como principio de la potestad sancionadora administrativa del Estado en el artículo 248 numeral 9 del Texto Único Ordenado de la Ley n° 27444.

La garantía de la presunción de inocencia, como derecho humano y derecho fundamental, presenta varias aristas: i) como regla de tratamiento en el proceso; ii) como regla probatoria (relacionado con la carga de la prueba); y iii) como regla de juicio (relacionado con el estándar de prueba para declarar la responsabilidad):

a) La presunción de inocencia como regla probatoria exige que el órgano investigador acredite con suficiencia probatoria la responsabilidad del administrado. Ello significa que la carga de la prueba de la responsabilidad subjetiva en el procedimiento administrativo sancionador se encuentra en cabeza de Indecopi, sin que desde el marco convencional y constitucional sea admisible la inversión de la carga, exigiendo al administrado demostrar su inocencia precisamente en contravía de la presunción de licitud. Por tratarse de una presunción *iuris tantum* de la que gozan los administrados imputados, se desplaza hacia la administración la carga de probar cada uno de los elementos que configuran la conducta típica investigada y la responsabilidad subjetiva tanto en persona jurídica como en persona natural.

b) La presunción de inocencia como regla de juicio se relaciona con la definición del estándar de prueba que se debe alcanzar para definir la responsabilidad administrativa. Dicha presunción en su faceta de regla de juicio precisa de una mínima actividad probatoria de cargo debidamente practicada con respeto de las garantías y los derechos fundamentales.

13 En el mismo sentido, Coêlho (2016, p. 158), para quien “se entiende que el rigor probatorio en el derecho penal es mayor que en el derecho antitrust; que el menor estándar probatorio del derecho antitrust da un tratamiento diferente a las pruebas en el ámbito penal, civil y administrativo; y que, a pesar de estas diferencias, el derecho antitrust ha buscado acercarse cada vez más a la verdad investigada en el ámbito penal, y a los criterios de éste para aplicar una sanción justa y razonable a los agentes”.

14 Parecer MPF 26/2024.

15 Memorial PGR n° 896.814/2022, de 4.12.2022.

Adicionalmente, comprende la necesaria motivación de las resoluciones en relación con el estándar de prueba alcanzado, lo que impone a la autoridad administrativa la motivación fáctica de la prueba practicada y la valoración jurídica suficientemente razonada acerca de los hechos que se declaran probados.

Así, el órgano investigador debe acreditar la existencia de los hechos jurídicamente relevantes investigados, para lo cual, podrá utilizar variedad de medios de prueba entre los cuales se encuentra la prueba indiciaria como prueba indirecta. Indecopi incurre en un error cuando, con frecuencia, en sus resoluciones reclama a los administrados la presentación de contraindicios, lo que conlleva a una inversión de la carga de la prueba y su desplazamiento hacia los administrados con desconocimiento de su presunción de inocencia (presunción de licitud). La formulación de contraindicios debe obedecer a una estrategia facultativa de la defensa si ella fue elaborada dentro de su teoría del caso, sin que pueda erigirse como una exigencia legal a cargo de los imputados.

Para la construcción de un indicio como medio de prueba, Indecopi debe acreditar todos los elementos que estructuran esta prueba indirecta: i) el hecho indicador (hecho indicio, hecho base o premisa menor), para lo cual, debe utilizar otros medios de prueba como la prueba documental o testimonial; ii) la inferencia razonable (regla de la sana crítica o premisa mayor), en la que deberá indicar expresamente cuál es la máxima de la experiencia, la regla de la lógica o de la ciencia que utilizará para arribar a la conclusión, explicando la razón por la que le ha servido de base (de no hacerlo, faltaría Indecopi al debido proceso y al deber de motivación del acto administrativo); y iii) deberá hacer explícita la conclusión arribada y los fundamentos por los cuales de la premisa menor puede acreditarse la conclusión empleando para ello la premisa mayor. Este es un ejercicio que debe aplicar la autoridad administrativa para cada indicio que pretenda construir.

La acreditación de los hechos jurídicamente relevantes y de la responsabilidad subjetiva en persona natural y persona jurídica, centrada en la construcción indiciaria, debe tener en consideración que la prueba por indicios de modo tal que lleve a la convicción del operador judicial o jurisdiccional al grado de “conocimiento más allá de toda duda razonable”. Decisiones poco uniformes o que empleen diferentes estándares de prueba ante un mismo supuesto fáctico resultan vejatorias del debido proceso desde una óptica convencional y constitucional. Por lo cual, es imperativa la uniformización de los criterios adoptados por Indecopi como raseros de valoración probatoria. Ante la naturaleza de las conductas investigadas, el estándar penal parece razonable, necesario y proporcional.

## REFERENCIAS

BUSTAMANTE RÚA, Mónica María; TORO GARZÓN, Luis Orlando; MARÍN TAPIERO, Jorge Iván. El debido proceso convencional: retos para el juez. *En: PRIORI POSADA, Giovanni (coord.). Justicia y Proceso en el siglo XXI: Desafíos y tareas pendientes.* Lima: Palestra Editores, 2019. p. 215-248.

BUSTAMANTE RÚA, Mónica María. **La garantía de la presunción de inocencia y el estándar de prueba de la duda razonable.** 2014. Tesis (Doctorado en Derecho) – Universidad de Medellín, Medellín, 2014.

BUSTAMANTE RÚA, Mónica María; PALOMO VÉLEZ, Diego. La presunción de inocencia como regla de juicio y el estándar de prueba de la duda razonable en el proceso penal. Una lectura desde Colombia y Chile. *Revista Ius et Praxis*, Talca, Chile, v. 24, n. 3, p. 651-692, 2018. Disponible en: <https://x.gd/ZVAb3>. Consultado el: 15 nov. 2024.



CLIMENT DURÁN, Carlos. **La prueba penal**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.

COELHO, Dandara Perassa. Uma batalha travada em torno das evidências: o valor probatório dos indícios e sua (in)suficiência para a condenação de carteis. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília/DF, v. 4, n. 1, Maio 2016, p. 153-184. Disponible en: <https://x.gd/WfKX5>. Consultado el: 05 dic. 2024.

CONVENCION Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (CADH). San José: [s. n.], 1969. Disponible en: <https://x.gd/ilPi9>. Consultado el: 15 nov. 2024.

FERNANDES, Rosangela Aparecida Soares; JESUS JÚNIOR, Leonardo Bispo de. Indícios econômicos de cartel na revenda de GLP: o caso da operação “laissez-faire”. **Revista de Defesa da Concorrência**. Brasília/DF, v. 11, n. 1, p. 25-46, 2023. DOI: 10.52896/rdc.v11i1.1022. Disponible em: <https://x.gd/wn3UP>. Consultado el: 26 nov. 2024.

FERRER BELTRÁN, Jordi. Una Concepción minimalista y garantista de la presunción de inocencia. **Revista de la Maestría en Derecho Procesal**, Perú, v. 4, n. 1, 2010. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2393>. Consultado el: 08 nov. 2024.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad. A la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. **Boletín mexicano de derecho comparado**, Ciudad de México, v. 44, n. 131, p. 293-333, may./ago. 2011. Disponible en: <https://x.gd/95kvB>. Consultado el: 15 nov. 2024.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; NEGRETE MORAYTA, Alejandra. El debido proceso (adjetivo) en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **La tutela de los Derechos Humanos en la jurisdicción interamericana**: aportaciones, recepción y diálogo. 2. ed. México: Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015.

NIEVA FENOLL, Jordi. **Fundamentos de derecho procesal penal**. Buenos Aires: Editorial IBdF, 2012.

OCHOA CARDICH, César. Límites de la potestad sancionadora del Indecopi y las garantías del administrado en los procedimientos administrativos del Derecho de la Competencia. **Ius Et Veritas**, Perú, v. 7, n. 13, p. 185-198. Disponible em: <https://x.gd/qoEbu>. Consultado el: 25 nov. 2024.

PERÚ. **Constitucion Política Del Perú 1993**. Perú: República del Perú, 1993. Disponible em: <https://x.gd/ncCG0>. Consultado el: 25 nov. 2024.

PERÚ. **Ley del Procedimiento Administrativo General**. Ley nº 27444. Lima: Presidencia de la república, 2001. Disponible em: <https://x.gd/DCBzv>. Consultado el: 25 nov. 2024

PERÚ. Ministerio de Justicia. **Decreto Legislativo n. 1272**. Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley Nº 29060, Ley del Silencio Administrativo. Perú: Republica Del Peru, 2017a. Disponible em: <https://x.gd/AMo4Z>. Consultado el: 18 nov. 2024.

PERÚ. Ministerio de Justicia. **Decreto Supremo n. 030-2019-PCM**. Decreto Supremo que aprueba el texto único ordenado de la ley de represión de conductas anticompetitivas. Perú: Republica Del Peru, 2019. Disponible em: <https://x.gd/FERv3>. Consultado el: 18 nov. 2024.

PERÚ. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. **Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador**: actualizada con el texto único ordenado de la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general. 2.ed. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017b. Disponible en:

<https://x.gd/J61kf>. Consultado el: 02 nov. 2024.

RAMÍREZ CARVAJAL, Diana. **La prueba en el proceso**: una aventura intelectual. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2017.

SALMON, Elizabeth; BLANCO, Cristina. **El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Cooperación Alemana al Desarrollo Agencia de la GIZ, 2012. Disponible en: <https://x.gd/RXg4N3>. Consultado el: 25 nov. 2024.

SAN MARTÍN CASTRO, César. **Prueba por indicios**. Lima: Poder Judicial del Perú, 2017. Disponible en: <https://x.gd/vU6bT>. Consultado el: 25 nov. 2024.

TARUFFO, Michele. Observaciones sobre la prueba por indicios. En: CRUZ TEJADA, Horacio (coord.). **Nuevas tendencias del derecho probatorio**. 2.ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2015.

TARUFFO, Michele. **Sobre las fronteras**: escritos sobre la justicia civil. Bogotá: Temis, 2006.

TARUFFO, Michele. **Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos**. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

