

## 10. Principio de presunción de licitud

El principio de presunción de licitud está previsto de manera expresa en el inciso 9 del art. 248 del TUO de la LPAG, en los siguientes términos:

### **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

98

En cuanto al principio de presunción de licitud, deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el lit. e), del inciso 24 del art. 2 de la Constitución Política, el cual señala lo siguiente: «Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

De modo que, las autoridades del PAD deben presumir que los servidores o *ex servidores* civiles han actuado conforme a sus deberes, en tanto no cuente con evidencias que demuestren lo contrario. Respecto a la potestad disciplinaria de la administración pública, se debe señalar que existen principios constitucionales del *ius puniendi* del Estado que son aplicables en materia disciplinaria, los mismos que establecen límites al ejercicio del mismo; y, en consecuencia, establecen garantías para los presuntos infractores.

En ese sentido, «[l]a potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, ti-

picidad, irretroactividad, causalidad, presunción de licitud, entre otros» (fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC). Además, sobre el principio de licitud, el Tribunal Constitucional ha referido en el Expediente 2192-2004-AA/TC, lo siguiente:

13. Respecto del procedimiento administrativo instaurado por la Municipalidad de Tumbes a los recurrentes, a fojas 8 y 9 del expediente se aprecia la mención a las disposiciones que se abrían infringido para merecer la sanción de destitución, invocándose únicamente los incisos a) y d) del Decreto Legislativo N.º 276 ya aludido, *y amparándose en ello se imputa responsabilidad a los recurrentes porque en los descargos correspondientes, no aparece prueba que desvirtúe los cargos que se les imputan.*

Esta es una postura que el Tribunal no comparte. Frente a una sanción carente de motivación, tanto respecto de los hechos como también de las disposiciones legales que habrían sido infringidas por los recurrentes, *no puede trasladarse toda la carga de la prueba a quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia.* Por ello, al disponerse en este caso que sea el propio investigado administrativamente quien demuestre su inocencia, se ha quebrantado el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador, sustituyéndolo por una regla de culpabilidad que resulta contraria a la Constitución. (Énfasis agregado).

99

Por su parte, el TSC ha establecido lo siguiente:

[...] toda persona tiene derecho a la presunción de su inocencia, hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, *ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por lo que no puede ser sancionado sobre la base de meros indicios, presunciones o sospechas [...].*<sup>86</sup> (Énfasis agregado).

<sup>86</sup> Resolución 000686-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala (fundamento 41).

A nivel doctrinario, el connotado Baca Merino<sup>87</sup> señala que, según el principio de presunción de licitud aplicable a la potestad sancionadora de la administración pública, las autoridades a cargo de los procedimientos administrativos sancionadores deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes y, a efectos de desvirtuar dicha presunción inicial, deben aportar la evidencia probatoria que permita acreditar la existencia de la infracción y la culpabilidad del infractor.

En palabras de Huergo Lora, se presenta lo siguiente:

[...] el principio de presunción de inocencia, entendido en el sentido más estricto, como regla que afirma que toda persona se presume inocente hasta que no se pruebe lo contrario, y que sólo cabe sancionarla tras haber probado su culpa, no es un principio que se aplique sólo a las sanciones, sino que es una consecuencia de la aplicación de las reglas básicas sobre la carga de la prueba, la primera de las cuales es que quien pide la aplicación de una norma (en este caso, sancionadora) debe acreditar, probar, todos los presupuestos necesarios para su aplicación. *La presunción de inocencia [...] es una consecuencia del Estado de Derecho, una garantía que éste exige en la aplicación de las medidas estatales que puedan perjudicar seriamente la esfera jurídica del ciudadano.*<sup>88</sup> (Énfasis agregado).

100

En tal sentido, es entendido como un principio-derecho con reconocimiento pleno en todo ámbito de la actuación estatal, en la que se discuta la presunta responsabilidad de toda persona. Esta presunción de licitud brinda una protección, inicial y relativa al imputado, e impone una carga para el órgano —jurisdiccional o administrativo— que tiene a cargo la

---

<sup>87</sup> Baca MERINO, Roberto. «Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador». En *Revista Derecho & Sociedad*, núm. 54, vol. 1 (2008), p. 275.

<sup>88</sup> Huergo LORA, Alejandro. *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel, 2007, p. 427.

evaluación de dicha responsabilidad. En palabras de Baca Merino<sup>89</sup>, «es preferible dejar impune al culpable de un hecho punible que perjudicar a un inocente», y conforme ya se advirtió, esta presunción de inocencia tiene pleno reconocimiento en el ámbito administrativo, el mismo que ha sido trasladado como presunción de licitud.

En relación a los alcances de dicho principio, Morón Urbina señala lo siguiente:

[...] cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento. La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos esos elementos formando convicción.<sup>90</sup>

101

De esta manera, la presunción se constituye como una especie de barrera inicial, que se puede fortalecer o desaparecer en función al desarrollo del PAD, y si en el mismo se puede sustentar con los medios probatorios suficientes. Al respecto, en la fase instructiva del procedimiento se debe cumplir con un rol fundamental, por lo que, a partir del acto de instauración, dicha presunción de licitud se ve relativizada, a través de la formulación de las imputaciones.

---

<sup>89</sup> Baca Merino, Roberto. «Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador». En *Revista Derecho & Sociedad*, núm. 54, vol. 1 (2008), p. 268.

<sup>90</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 9.<sup>a</sup> edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 784.

En tal sentido, una fase instructiva adecuada e integral, a cargo del órgano instructor, será la que permitirá demostrar si es que dicha relativización, a través de la atribución de una presunta comisión de falta disciplinaria, estuvo o no correctamente efectuada. A efectos de establecer si la presunción de licitud se ve reforzada o desvirtuada, será indispensable contar y evaluar los elementos de convicción obtenidos por la Secretaría Técnica – PAD, durante la investigación preliminar.