

## EL PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

José María Pacori Cari\*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento “La Gaceta Jurídica” del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

**Sumario: 1. ¿Qué es la verdad? - 2. Ámbito de aplicación del principio de verdad material - 3. Autoridad administrativa que aplica el principio de verdad material - 4. La verdad material en la toma de decisiones administrativas - 5. La verdad material como deber**

*Veritas filia temporis*<sup>1</sup>. El principio de **verdad material** en el procedimiento administrativo está regulado en el artículo IV, numeral 1.11, primer párrafo, del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo 004-2019-PCM – que indica:

*“Principio de verdad material. En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.*

### 1. ¿Qué es la verdad?

La verdad es la conformidad de los hechos con lo que pensamos. En el ámbito procedimental, encontramos dos (2) tipos de verdad:

a. La **verdad formal**, sería la verdad que muestra el administrado a la autoridad administrativa a través de presunciones o pruebas, lo que no significa, necesariamente, una concordancia de los hechos expuestos por el administrado con lo que en realidad sucedió. Limitar un procedimiento administrativo a esta verdad formal es contravenir el principio de supremacía del interés público sobre el interés privado, puesto que los procedimientos administrativos se sustentan en la finalidad pública, *ergo*, la decisión que se emita debe responder a la verdad que cautela el interés público, no a la verdad que en

\* Cita: Pacori Cari, José María (2025). **El principio de verdad material en el procedimiento administrativo**. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VII, octubre 2025, pp. 07-12. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto: corporacionhramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

<sup>1</sup> La verdad es hija del tiempo.

forma nos puede mostrar una realidad distorsionada que avale un interés privado por encima del interés público.

b. La **verdad material**, sería la verdad que muestra el administrado a la autoridad administrativa, la que también tiene interés de contrastar con la realidad la verdad mostrada por el administrado. La verdad material es la obligación de la autoridad de saber lo que en la realidad paso, lo que es necesario para evitar perjuicios a terceros y al interés público. Esta verdad material es la que sustenta el procedimiento administrativo donde la autoridad busca la verdad sustancial, no la verdad formal, es decir, siendo tautológicos, la autoridad administrativa busca la verdad verdadera.

## 2. **Ámbito de aplicación del principio de verdad material**

*Ab initio*, el principio de verdad material se aplica al procedimiento administrativo. El **procedimiento administrativo** es el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades públicas conducentes a la emisión de un acto administrativo, conforme se indica en el artículo 29 del TUO de la Ley 27444 que indica:

*“Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”.*

Este procedimiento administrativo se desarrolla en etapas, desde su inicio hasta la emisión de la decisión final emitida por la autoridad administrativa. Son las etapas del procedimiento administrativo las siguientes:

**a. Inicio del procedimiento administrativo**, que puede ser de oficio o a instancia de parte, en este último caso, el derecho de petición administrativa obliga a la entidad pública a emitir una decisión motivada en hechos y derecho en un plazo razonable por la autoridad competente, como garantía del debido proceso. En esta etapa se pueden ofrecer medios probatorios.

**b. Instrucción del procedimiento administrativo**, iniciado el procedimiento la autoridad administrativa debe admitir y actuar los medios probatorios ofrecidos en el inicio del procedimiento administrativo o, en su caso, actuar los medios de prueba que considere útiles, necesarios y pertinentes.

**c. Decisión del procedimiento administrativo**, donde se valorará las pruebas actuadas, teniendo en cuenta el principio de presunción de veracidad, por el cual se entiende que los documentos y declaraciones propuestos por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman.

Es durante estas tres (3) etapas donde la autoridad administrativa debe de aplicar el principio de verdad material, por cuanto al describir este principio se indica *“en el procedimiento”*; sin embargo, no debemos limitar los alcances del principio de verdad material al procedimiento administrativo, sino que debemos extender su aplicación a lo siguiente:

**a. Diligencias preliminares**, en procedimientos administrativos, como el sancionador o disciplinario, antes de iniciar de oficio estos procedimientos se realizan diligencias preliminares en las cuales la autoridad deberá de buscar la verdad material sobre la base del principio de presunción de licitud por el cual las autoridades deben presumir que los administrados actúan apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario, la cual deberá de ser obtenida bajo el principio de verdad material.

**b. Actividad de fiscalización**, destinada al cumplimiento de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de limitaciones exigibles a los administrados, donde también se deberá de buscar la verdad material en la actividad probatoria que realicen los fiscalizadores.

**c. Procedimiento recursivo**, iniciado con la interposición de recursos administrativos en contra del acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo, siendo que la autoridad competente para resolver los recursos podría disponer la actuación de medios de prueba sustentado en la verdad material, en el entendido que las instancias administrativas son instancia de revisión de hechos y derecho.

La posibilidad de extender el principio de verdad material más allá del procedimiento administrativo se sustenta en el **derecho constitucional a la verdad** reconocido por el Tribunal Constitucional en el fundamento 8) de la STC recaída en el Expediente 2488-2022-HC/TC que indica:

*“La Nación tiene el derecho de conocer la verdad sobre los hechos o acontecimientos injustos y dolorosos provocados por las múltiples formas de violencia estatal y no estatal. Tal derecho se traduce en la posibilidad de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ellos ocurrieron, así como los motivos que impulsaron a sus autores. **El derecho a la verdad es, en ese sentido, un bien jurídico colectivo inalienable**” (el resaltado es nuestro).*

Sin embargo, el principio de verdad material no se extiende a la etapa de ejecución del acto administrativo puesto que, en la ejecución de un acto administrativo, no se cuestiona su validez, solo se ejecuta el contenido del acto administrativo; sin embargo, si bien no se aplica el principio de verdad material, se aplicará, de ser el caso, el principio de privilegio de controles posteriores que deriva en la fiscalización posterior. El principio de verdad material permite a la autoridad administrativa emitir una decisión sustentada en la verdad material, emitida la decisión, en caso exista sospecha de contravención a la verdad material, no se aplica el principio de verdad material sino el principio de privilegio de controles posteriores que a través de la fiscalización posterior puede decidir la nulidad del acto administrativo que contraviene la verdad material a través del procedimiento de revisión de nulidad de oficio.

### **3. Autoridad administrativa que aplica el principio de verdad material**

Lo que busca la autoridad administrativa es la proposición que no se puede negar racionalmente, existiendo una conformidad entre lo que se dice y lo que es; sin embargo, es importante establecer ¿quién es la autoridad administrativa que debe buscar la verdad material? *Ab initio*, podríamos pensar que la aplicación del principio de verdad material solo corresponde a la autoridad que emite el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo; sin embargo, cuando al describir el principio se hace

referencia al uso del principio en la toma de “decisiones”, entendemos que este principio va mucho más allá que la emisión del acto final.

El artículo 61, inciso 2), del TUO de la Ley 27444 define a la autoridad administrativa en los siguientes términos:

*“Autoridad administrativa: el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos”.*

De la definición de autoridad administrativa podemos establecer su participación en varias etapas del procedimiento administrativo. De esta manera, tenemos que la autoridad administrativa obligada a la aplicación del principio de verdad material sería la siguiente:

- a. La autoridad que conduce el inicio del procedimiento administrativo, *verbi gratia*, en la emisión del acto de apertura de un procedimiento administrativo sancionador, la autoridad deberá de describir los medios de prueba de cargo que justifican la apertura de PAS.
- b. La autoridad que conduce la instrucción del procedimiento administrativo, iniciado el procedimiento administrativo, se inicia la actuación de medios probatorios, siendo que durante la actuación y análisis de los medios probatorios se estará a la verdad material.
- c. La autoridad que conduce la sustanciación del procedimiento administrativo, culminada la recopilación de medios probatorios, el análisis de estos se sujetará a la verdad material, dando lugar, *verbi gratia*, a la actuación de medios de prueba de oficio.
- d. La autoridad que conduce la resolución del procedimiento administrativo, culminada la sustanciación del procedimiento administrativo, la autoridad tendrá que emitir una decisión final, para lo cual está facultada a realizar actuaciones complementarias.
- e. La autoridad que de otro modo participa en la gestión de los procedimientos administrativos, *verbi gratia*, la autoridad administrativa encargada de emitir informes o dictámenes administrativos, como el informe final de instrucción en los procedimientos administrativos sancionadores.

Siendo que en la etapa de ejecución no se aplica el principio de verdad material, sino la fiscalización posterior, la autoridad que ejecuta el acto administrativo no estará sujeta al principio de verdad material, salvo actividad probatoria que se realice en la ejecución de actos administrativos, *verbi gratia*, la tercería de propiedad que se presenta en el procedimiento de ejecución coactiva; sin embargo, la aplicación de la verdad material en la ejecución del acto administrativo es excepcional, no implica cuestionar la validez del acto ejecutado.

#### **4. La verdad material en la toma de decisiones administrativas**

El principio de verdad material nos remite a las decisiones que asume la autoridad administrativa durante el procedimiento administrativo; sin embargo, la autoridad que ejecuta un acto administrativo no realiza actividad probatoria, por cuanto su actuar se sustenta en el principio de presunción de validez y la ejecutoriedad del acto administrativo.

En efecto, al indicar decisiones (no solo acto administrativo o resolución administrativa) de la autoridad administrativa, la aplicación del principio de verdad material se extiende a toda actuación dentro del procedimiento administrativo donde la autoridad tiene que tomar decisiones, *verbi gratia*, un informe final de instrucción, una diligencia de inspección administrativa. Es decir, la autoridad que se encuentra a cargo del procedimiento administrativo o de una actuación dentro del procedimiento administrativa, está obligada a la aplicación del principio de verdad material.

## 5. La verdad material como deber

El principio de verdad material es un deber de la autoridad administrativa, por lo que es un derecho del administrado; en efecto, el administrado puede solicitar a la autoridad que ejerza el deber de verdad material. El administrado puede reforzar que la entidad debe valorar la actuación de medios de prueba de oficio. Veamos:

**Expediente [número]**

**Sumilla Solicito diligencia de oficio**

**Señor [autoridad que está a cargo del procedimiento]**

**[nombres y apellidos]**, en el procedimiento administrativo de **[materia]**; a Ud., respetuosamente, digo:

1. En el presente caso, se investiga el presunto retiro indebido de bienes estatales.
2. De acuerdo al principio de verdad material, la autoridad está en la obligación de verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones.
3. En el presente caso, resulta indispensable disponer la actuación de las grabaciones de las cámaras de seguridad a fin de comprobar la veracidad de los hechos imputados.

Dentro de este contexto, **solicito se disponga la diligencia de oficio de actuación de las grabaciones de las cámaras de seguridad** de fecha [fecha] y hora [hora].

**Por lo expuesto:**

Pido a usted acceder a lo solicitado.

Lima, 09 de octubre de 2025

**[firma del administrado solicitante]**

Por otro lado, mientras la autoridad administrativa tiene el deber – facultad de alcanzar la verdad material, no debe olvidar que el administrado tiene a su favor el principio de presunción de veracidad y, en los procedimientos sancionadores, el principio de presunción de licitud, ambas son presunciones relativas por admitir prueba en contrario, lo que pone mayor relevancia en el principio de verdad material.

Este principio de verdad material permite a la autoridad administrativa actuar de oficio medios probatorios. Veamos:

Lima, 09 de octubre de 2025

**Resolución Nro. [identificación]**

**Vistos:** el Informe Final de Instrucción [identificar]

**Considerando:**

Que, el artículo IV, numeral 1.1, del TUO de la Ley 27444 regula el principio de verdad material por el cual la autoridad administrativa no puede limitarse a las pruebas presentadas por los administrados, sino que debe verificar por todos los medios disponible la certeza de los hechos.

Que, de la revisión de los medios probatorios se hace necesario la actuación de una inspección administrativa in situ para establecer la posesión en el terreno ubicado en [identificar]

**Resuelvo:**

**Artículo 1.** Disponer la realización de una inspección administrativa para [describir]

Regístrese, notifíquese y archívese

[firma y post firma de la autoridad]

**Conclusión**

En conclusión, el principio de verdad material se sustenta en el derecho a la verdad que no se limita al procedimiento administrativo, sino que se extiende a otras actividades administrativas, siendo un deber-facultad de la autoridad que decida en el procedimiento, lo mismo que un derecho del administrado.

**Referencias**

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (18 de marzo de 2004). Expediente 2488-2022-HC/TC Piura, Genaro Villegas Namuche. Perú: Tribunal Constitucional.