



Universidad Nacional
Federico Villarreal

Vicerrectorado de
INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

“DEFICIENCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE
RAZONABILIDAD EN LOS EXPEDIENTES JUDICIALES DE
IMPUGNACION A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO: 2011-2014”

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

AUTOR:

COTRINA VARGAS, JOSÉ BENJAMIN

ASESOR:

DR. JÁUREGUI MONTERO, JOSÉ ANTONIO

JURADO:

DRA. POLO Y LA BORDA SALAZAR, CARMEN JULIA

DR. MARTINEZ LETONA, PEDRO ANTONIO

DR. ZUMAETA MUÑOZ, PEDRO PABLO

LIMA - PERÚ

2019

DEDICATORIA

A mi esposa Rosa María por su amor, comprensión y apoyo constante;
y a mis hijos Camila y Joaquín por darle sentido a mi vida.

AGRADECIMIENTOS

- A Dios, nuestro Padre Celestial, en primer lugar, por darme la fuerza necesaria para lograr los objetivos trazados.
- A mi asesor el Dr. José Antonio Jáuregui Montero, por haber tenido la paciencia y comprensión en la elaboración de esta tesis.
- A la Universidad Nacional Federico Villarreal por haberme dado la oportunidad de lograr un escalón más en mi carrera profesional.

RESUMEN

La presente tesis aborda el tema de la interpretación del principio de razonabilidad en las sanciones administrativas impuestas por la Administración Pública, en particular por la Municipalidad Provincial de Trujillo. La hipótesis de trabajo formulada corresponde un tipo de investigación descriptiva ya que ha tenido como finalidad demostrar que en los expedientes judiciales sobre impugnación de las sanciones administrativas, no se efectúa una adecuada interpretación del principio de razonabilidad sino que ésta es deficiente.

Para ello el método empleado en nuestra investigación se combinará entre el método exegético, el dogmático y el método sistemático; asimismo el tipo de investigación es básica o pura, cuyo propósito será recoger información de la realidad para enriquecer el conocimiento científico jurídico y de acuerdo al nivel será descriptiva en la medida que se buscará responder cómo es la realidad objeto de investigación, en este caso la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas. El diseño a seguir en la presente investigación será: muestra – observación, puesto que se buscará obtener información midiendo la muestra una sola vez y acercarnos al estado actual de los fenómenos a estudiar sin manipular las variables que lo componen. Asimismo nuestra población está compuesta por los expedientes judiciales sobre impugnación a las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, abarcando las sanciones emitidas entre los años 2011 al 2014; y nuestro análisis se ha basado en una muestra de 24 expedientes administrativos en los cuales se impugna la sanción bajo el fundamento de vulnerar el principio de razonabilidad.

Las principales técnicas de investigación utilizada han sido la observación, el análisis documental, el análisis de contenido, el resumen y síntesis; para tal fin se han utilizado instrumentos tales como listas de cotejo o chequeo, fichas de análisis documental y fichas de análisis de contenido; además de tres fichas de trabajo que nos han permitido hacer los análisis de nuestras respectivas muestras en base a los objetivos de la investigación propuesta.

Los resultados obtenidos nos han permitido confirmar parcialmente las hipótesis planteadas y se ha podido determinar que a nivel de las resoluciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo es donde se observa una mayor deficiencia en la interpretación del principio de razonabilidad, puesto que en la totalidad de los expedientes analizados dicha entidad administrativa no observa los criterios mínimos previstos para una adecuada interpretación; sin embargo a nivel de las sentencias judiciales el Poder Judicial si efectúa una adecuada interpretación en la mitad de las muestras analizadas, mientras que en la otra mitad de las muestras la interpretación es deficiente, por lo que en general se ha demostrado que aún no se viene aplicando y sobretodo interpretando cabalmente el principio de razonabilidad como principio rector de la potestad sancionadora de la Administración y, por ende, como límite del poder exigible en un Estado Constitucional de Derecho.

PALABRAS CLAVES: Principio de razonabilidad, principio de proporcionalidad, Estado constitucional, potestad sancionadora, interpretación constitucional, derechos fundamentales, sanción administrativa.

ABSTRACT

This thesis addresses the issue of the interpretation of the principle of reasonableness in administrative sanctions imposed by the Public Administration, in particular by the Provincial Municipality of Trujillo. The hypothesis of work formulated corresponds to a type of descriptive investigation since it has had as purpose to demonstrate that in the judicial files on the impugnation of the administrative sanctions, an adequate interpretation of the reasonableness principle is not made but it is deficient.

For this the method used in our research will be combined between the exegetical method, the dogmatic one and the systematic method; also the type of research is basic or pure, whose purpose is to gather information from reality to enrich legal scientific knowledge and according to the level will be descriptive to the extent that it will seek to answer how is the reality under investigation, in this case the interpretation of the principle of reasonableness in judicial proceedings challenging administrative sanctions. The design to be followed in the present investigation will be: sample - observation, since we will seek to obtain information by measuring the sample only once and approaching the current state of the phenomena to be studied without manipulating the variables that compose it. Likewise, our population is made up of judicial files on challenges to the administrative sanctions imposed by the Provincial Municipality of Trujillo, covering the sanctions issued between 2011 and 2014; and our analysis has been based on a sample of 24 administrative files in which the sanction is challenged on the basis of violating the principle of reasonableness.

The main research techniques used have been observation, documentary analysis, content analysis, summary and synthesis; To this end, instruments such as checklists or checklists, documentary analysis cards and content analysis cards have been used; In addition to three worksheets that have allowed us to make the analyzes of our respective samples based on the objectives of the proposed research.

The results obtained have allowed us to partially confirm the hypotheses raised and it has been possible to determine that at the level of the administrative resolutions of the Provincial Municipality of Trujillo where there is a greater deficiency in the interpretation of the principle of reasonableness, since in all the analyzed files said administrative entity does not observe the minimum criteria provided for an adequate interpretation; However, at the level of judicial decisions, the Judicial Branch does an adequate interpretation in half of the samples analyzed, while in the other half of the samples the interpretation is deficient, so in general it has been shown that it has not yet been it is applying and above all, interpreting the principle of reasonableness as a guiding principle of the sanctioning power of the Administration and, therefore, as a limit of the power required in a Constitutional State of Law.

KEY WORDS: Principle of reasonableness, principle of proportionality, constitutional State, sanctioning power, constitutional interpretation, fundamental rights, administrative sanction.

INDICE

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
RESUMEN (Palabras claves).....	IV
ABSTRACT (Key words).....	VI
INDICE.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	X
CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14
1.1. Antecedentes.....	14
1.2. Planteamiento del problema.....	21
1.2.1. Problema principal.....	21
1.2.2. Problemas secundarios.....	21
1.3. Objetivos.....	22
1.3.1. Objetivo general.....	22
1.3.1. Objetivos específicos.....	22
1.4. Justificación.....	22
1.5. Alcances y Limitaciones.....	24
1.6. Definición de variables.....	26
CAPITULO II MARCO TEÓRICO.....	28
2.1. Teorías generales relacionadas con el tema.....	28
2.2. Bases teóricas especializadas sobre el tema.....	74
2.3. Marco conceptual.....	96
2.4. Hipótesis.....	106
2.4.1. Hipótesis general.....	106

2.4.1. Hipótesis secundarias.....	106
CAPITULO III MÉTODO.....	108
3.1 Tipo de investigación.....	108
3.2 Diseño de investigación.....	108
3.3. Estrategia de prueba de hipótesis.....	109
3.4. Variables.....	109
3.5. Población.....	110
3.6. Muestra.....	110
3.7. Técnicas de investigación.....	110
3.7.1. Instrumentos de recolección de datos.....	110
3.7.2. Procesamiento y análisis de datos.....	116
CAPITULO IV PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	126
4.1. Contrastación de hipótesis.....	126
4.2. Análisis e interpretación.....	127
CAPÍTULO V DISCUSIÓN.....	132
5.1. Discusión.....	132
5.2. Conclusiones.....	139
5.3. Recomendaciones.....	141
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143
ANEXOS.....	149

INTRODUCCIÓN

La elección del tema que es materia de la presente tesis intitulada: “Deficiencias en la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo: 2011-2014”, y que se tiene el placer de presentar a la comunidad académica, tiene su origen en las diversas reflexiones generadas a raíz de los estudios de maestría en Derecho Constitucional que pudimos realizar en esta Casa de Estudios y que finalmente se logró concretar con motivo de las labores jurisdiccionales que venía realizando primero en el Poder Judicial y luego en el Ministerio Público, donde se tuvo la oportunidad de conocer y resolver una diversidad de casos sobre impugnación a las sanciones administrativas aplicadas por la Administración Pública, entre ellas la Municipalidad Provincial de Trujillo, cuya particularidad era precisamente que se cuestionaba la inobservancia del principio de razonabilidad prevista en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Como se aprecia a lo largo de la presente tesis el principio de razonabilidad es un principio que se encuentra expresamente positivizado en nuestro ordenamiento jurídico al estar regulado en la Ley N° 27444 como principio general del procedimiento administrativo y a la vez como principio especial del procedimiento administrativo sancionador; asimismo, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, es un principio que tiene reconocimiento constitucional al encontrarse plasmado en el artículo 200 de la Constitución y es considerado como consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho; por tanto, nos encontramos ante uno de los

principios de mayor relevancia para la vigencia y protección de los derechos fundamentales.

Este principio no solamente ha sido abordado por la jurisprudencia nacional, sino también ha sido objeto de profundos estudios en la doctrina constitucional nacional y comparada, donde se ha discutido tanto su naturaleza jurídica así como su concepto y alcances frente a otros principios y a los mismos derechos fundamentales que sirve de garantía; y así se ha demostrado que en realidad se trataría de una norma de segundo grado que orienta la aplicación de reglas y de principios, como es el caso por ejemplo de las reglas que establecen sanciones administrativas; además se diferencia del principio de proporcionalidad no solo por su origen y evolución sino además por su estructura y metodología, aun cuando ambos principios persiguen el mismo fin de controlar los excesos y la arbitrariedad en el ejercicio del poder y se relacionan en cuanto a la ponderación de los derechos o intereses que se intentan restringir.

Precisamente la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública es la expresión del poder punitivo (*ius puniendi*) del Estado que le faculta imponer sanciones a los administrados por infracciones al ordenamiento jurídico, lo cual se traduce en la restricción de derechos fundamentales como el patrimonio, las libertades económicas, la libertad de empresa, entre otros; por lo que a fin de evitar los excesos o la arbitrariedad es que se han previsto una serie de principios jurídicos destinados a encauzar y limitar el ejercicio de ese poder, entre los que se encuentran los principios de legalidad, de tipicidad, del debido proceso, de razonabilidad, de causalidad, entre otros.

De esta manera el principio de razonabilidad, al igual que el principio de proporcionalidad, constituyen verdaderos límites al ejercicio del poder punitivo del Estado, que rigen no sólo en el momento en que la Administración ejerce la potestad sancionadora (plano aplicativo), sino que su observancia se da desde el momento en que se genera la norma reguladora de las infracciones y sanciones respectivas (plano normativo), por lo que es exigible tanto al legislador, como a la autoridad administrativa que aplica la sanción correspondiente.

Asimismo ha quedado claro que uno de los aspectos esenciales para efectos de verificar la observancia del principio de razonabilidad es la motivación del acto sancionador, ello por cuanto, como ha señalado el Tribunal Constitucional, “(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones. En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador” (STC N° 2192-2004-AA/TC).

En cuanto a la exigencia de observar el principio de razonabilidad en todos los casos en que se imponen sanciones ha sido avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Así tenemos que la primera entidad ha referido que “(...) esto implica un claro mandato a la administración municipal para que, en el momento de establecer una sanción administrativa, no se limite a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que, además, efectúe una

apreciación razonable de los hechos en relación con quien los hubiese cometido; es decir, que no se trata sólo de contemplar los hechos en abstracto, sino “en cada caso” y tomando en cuenta “los antecedentes del servidor” (STC N° 2192-2004-AA/TC); mientras que por su parte el Poder Judicial ha señalado que “este principio, ha sido reconocido por la doctrina especializada como una consecuencia de la necesidad de que las decisiones de la administración no respondan únicamente a una aplicación mecánica e irrazonada de la norma formal, sino más bien a la justicia y adecuación de lo resuelto; y esta medida se identifica como una manifestación de los ideales de justicia y razonabilidad que deben encaminar a la actuación de la Administración” (Casación N° 11188-2013-LIMA).

Sin embargo, a la luz de los resultados de nuestro trabajo se ha demostrado que no existe una adecuada interpretación del principio de razonabilidad por parte de la Municipalidad Provincial de Trujillo al imponer las sanciones puesto que se ha verificado que realiza una aplicación mecánica de las normas que regulan las sanciones administrativas sin considerar los diversos criterios establecidos para efectos de graduar la sanción y de esa manera establecer sanciones razonables y justas con relación a las infracciones cometidas. En el Poder Judicial en cambio existe un mayor entendimiento en cuanto a la interpretación de este principio pues en la mitad de las muestras analizadas se ha encontrado que existe una adecuada interpretación del mismo, no obstante en otra mitad de la muestra ello no se cumple y la interpretación se muestra deficiente, lo cual ha generado la preocupación del caso y motivado las recomendaciones propuestas.

EL TESISISTA.

CAPÍTULO I:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Antecedentes (bibliografía / contextual)

Buscando en la biblioteca de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Federico Villarreal, no se ha encontrado una tesis similar a la propuesta. Igualmente, en las bibliotecas de otras universidades locales, donde se imparte la maestría en Derecho Constitucional, como en la de la Universidad Nacional de Trujillo, tampoco se ha encontrado un tema de investigación como el de la presente tesis.

No obstante, se ha podido encontrar otros estudios que tratan de manera más general sobre los temas relativos a la presente tesis, como es el trabajo de León Untiveros (2009) sobre “El principio de proporcionalidad en el procedimiento sancionador. Metodología para la determinación de la sanción administrativa”, publicado en la Revista Ius Et Veritas, N° 38; el trabajo de Cresci Vassallo (2006) sobre “El principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador y la Jurisprudencia Constitucional”, publicado en la Gaceta del Tribunal Constitucional N° 3; asimismo los trabajos de Jorge Coviello (2011) sobre “El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo”, publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP N° 67; y de Cassagne (2002) sobre “El principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo”, publicado en el libro Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires; que en todo caso nos servirá como base o punto

de partida para la presente investigación, sin perjuicio de las precisiones o críticas que de ser el caso sea necesario realizar.

Antecedentes del problema

Con motivo de la función que venimos desarrollando en la Administración de Justicia se ha tenido la oportunidad de conocer diversos casos en los que la Administración Pública, en el ejercicio de su potestad sancionadora, vienen imponiendo sanciones administrativas consistentes en multas y otras sanciones no pecuniarias como clausuras de local, suspensión o cancelación de licencias, retención de productos, entre otras, muchas de las cuales son cuestionadas judicialmente por los administrados bajo el fundamento de vulnerar, entre otros, el principio de razonabilidad, por considerar tales sanciones desproporcionadas o excesivas en la restricción de sus derechos fundamentales.

La situación descrita se ha podido notar que con mayor énfasis se presenta en la actividad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Trujillo, motivo por el cual el problema que se plantea parte de la situación controversial que ha podido constatarse en la actuación de dicha entidad local, la misma que tiene como sustento no sólo la ley general, Ley N° 27444, y su ley especial, la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, sino además la propia Constitución Política del Perú, como norma fundamental de todo el ordenamiento jurídico nacional.

Al respecto, el tránsito del modelo de Estado Legal Derecho hacia un Estado Constitucional ha supuesto sin duda alguna un cambio de paradigma en el

modo de entender y comprender las relaciones entre el poder público y los derechos individuales, en virtud de la cual éstas quedan sujetas no tanto a la ley sino sobre todo a la Constitución como norma suprema que vincula a todos los poderes del Estado y a la sociedad en su conjunto. Precisamente, bajo ese contexto la Constitución vigente ha previsto una serie de vínculos y límites al ejercicio del poder público, derivado de los principios, valores y derechos fundamentales que reconoce, quedando así el Estado sujeto a las normas de la Constitución, donde el principio de supremacía constitucional vincula a las diversas actividades que ejecutan los órganos (o poderes) del Estado.

Así, la potestad sancionadora de la Administración es objeto de diversas limitaciones para evitar situaciones de arbitrariedad o de abuso contra los administrados; en tal sentido, el ordenamiento administrativo, a través de la Ley N° 27444, ha consagrado una serie de principios que, de manera general, debe observar la Administración al momento de ejercer su potestad sancionadora, entre los cuales se pueden destacar el principio de legalidad, el debido proceso y el principio de razonabilidad, entre otros.

El principio de razonabilidad es uno de los principios que ha cobrado mayor relevancia en el marco del Estado Constitucional, en la medida que viene a servir como parámetro de control constitucional de los actos de poder -entre ellos las sanciones administrativas- en su relación con los derechos fundamentales. En ese orden el Tribunal Constitucional ha señalado que: “El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200°, último

párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres sub principios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación” (STC N° 2192-2004-AA/TC, f. 15).

En esa misma línea sostiene el Tribunal que: “(...) es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas. (...) En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos

fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades” (STC N° 2192-2004-AA/TC, f. 17).

Bajo ese marco, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, tiene consagrado el principio de razonabilidad como principio general, en el numeral 1.4 del Art. IV de su Título Preliminar, al establecer que: *“Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”*; y como principio específico de la potestad sancionadora, en el artículo 230 inciso 3, precisando que: *“Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación: a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; b) El perjuicio económico causado; c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción; d) Las circunstancias de la comisión de la infracción; e) El beneficio ilegalmente obtenido; y f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”*.

No obstante ello, se ha podido constatar que en el ejercicio de la potestad sancionadora las resoluciones emitidas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, en lo referente al principio de razonabilidad, presentan una escasa o nula motivación, limitándose a efectuar una aplicación casi automática de las sanciones previstas en su normatividad, sin sustento en alguna ponderación o graduación en función de los criterios de razonabilidad que se derivan del artículo 230 inciso 3 de la Ley N° 27444, lo que refleja un casi nulo o mínimo interés en la interpretación y consiguiente aplicación de dicho principio.

A nivel del Poder Judicial se advierte una situación un poco más incierta en cuanto a la interpretación del principio, puesto que mientras en algunos casos los jueces consideran que deben graduarse las sanciones en función de los criterios de razonabilidad previstos en la ley, en otros no se les presta mayor atención y consideran bien impuestas las sanciones tal como están previstas en la norma sancionadora local. Así, por ejemplo, en el caso del señor Manuel Ávila Flores contra la Municipalidad Provincial de Trujillo (Exp. N° 5567-2009), el Primer Juzgado Civil Transitorio de Trujillo amparó la demanda al señalar que: “al determinarse que el demandante había efectuado la poda de dos árboles sin contar con autorización, el demandante ha dicho que acudió en forma reiterada a la demandada sin tener ninguna respuesta, si bien no existe prueba que lo acredite también lo es que la sanción impuesta resulta ser excesiva, toda vez que la sanción impuesta no explica el fundamento del monto, bajo qué criterio se impone el monto máximo, en todo caso ha debido aplicarse el principio de razonabilidad como una graduación a la sanción”; sin embargo, por otro lado, en el caso de la señora Adelia Sánchez Coronel (Exp. N° 3625-2011), el Segundo Juzgado Civil de Trujillo, desestimó su demanda,

limitándose a señalar que: “(...) habiendo quedado plenamente acreditado las infracciones cometidas por la demandante previstas en la Ordenanza Municipal N° 003-2008, se advierte que la sanción impuesta ha sido emitida respetando el principio de razonabilidad prevista en el numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444”; es más, la Sala Superior Civil, al resolver su recurso de apelación, consideró que “se han respetado las garantías del Debido Procedimiento, habiendo tenido la actora la oportunidad de desvirtuar los cargos imputados en su contra, y que para establecer la sanción interpuesta por la Gerencia de Salud de la Municipalidad Provincial de Trujillo, se ha valorado los recaudos que obran en el expediente administrativo, resultando la sanción impuesta razonable y proporcional ante las infracciones cometidas, en consecuencia las resoluciones administrativas impugnadas, no se encuentran afectadas de nulidad”, es decir, el juzgador se limita a considerar que se observó el principio de razonabilidad, sin motivar cuales fueron los criterios tomados en cuenta para que la sanción aplicada sea proporcional a la falta o infracción realizada.

Tal situación constituye una realidad problemática que aún no es resuelta y que, por el contrario, existen muchas dudas e imprecisiones en los operadores jurídicos sobre los alcances del principio de razonabilidad como principio rector de la potestad sancionadora de la Administración, lo cual ha motivado nuestro interés por abordar un estudio que nos permita determinar dichos alcances y, sobre todo, si se viene efectuando una debida interpretación del acotado principio, en función de lo previsto en el artículo 230 inciso 3 de la Ley N° 27444, así como determinar si lo regulado como principio de

razonabilidad en dicha norma está acorde con el tratamiento que se le viene dando en la doctrina y la jurisprudencia.

Ello además nos permitirá aportar posiciones jurídicas sustentadas sobre el tema y proponer algunas sugerencias o recomendaciones respecto a su interpretación, para así garantizar una adecuada aplicación del acotado principio, como elemento esencial para la vigencia del Estado Constitucional de Derecho en el país.

1.2. Planteamiento del problema

1.2.1. Problema principal

¿Es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo entre los años 2011-2014?

1.2.2. Problemas secundarios

- ¿Cómo interpreta el principio de razonabilidad la Municipalidad Provincial de Trujillo al imponer sanciones administrativas?
- ¿Cómo interpreta el Poder Judicial el principio de razonabilidad en el ejercicio del control jurisdiccional de las sanciones administrativas?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Determinar si es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo entre los años 2011-2014.

1.3.2. Objetivos específicos

- Determinar cómo interpreta la Municipalidad Provincial de Trujillo el principio de razonabilidad al imponer sanciones administrativas.
- Determinar cómo interpreta el Poder Judicial el principio de razonabilidad en el ejercicio del control jurisdiccional de las sanciones administrativas.

1.4. Justificación

- Desde el punto de vista constitucional

Los principios constitucionales constituyen bases del “constitucionalismo contemporáneo”, término con el cual se identifica también al Estado Constitucional de Derecho, en virtud del cual todos los actos de poder (leyes, resoluciones judiciales y actos administrativos) se encuentran sujetos a la Constitución, entendida como norma jurídica de máximo rango; ello trae consigo que las sanciones administrativas –como expresión del poder público-

estén sujetas a los principios constitucionales, entre los cuales se encuentra el principio de razonabilidad, principio que tiene reconocimiento en la Constitución Política del Perú; y siendo que la presente tesis tiene como objetivos establecer cómo la Administración municipal y el Poder Judicial vienen interpretando dicho principio para su adecuada observancia en los casos concretos (expedientes), lo que servirá de base para establecer si la actuación de dichos órganos del Estado se ajustan o no a las exigencias del Estado Constitucional, sirviendo de base para otras investigaciones, se justifica la presente investigación desde este punto de vista.

- **Desde el punto de vista doctrinal**

El desarrollo de la presente investigación permitirá contribuir a los estudios del Derecho con teorías, opiniones, interpretaciones y críticas sobre el tratamiento que se viene dando al principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y de esta manera explicar sus fundamentos y alcances, que servirá de base teórica para su adecuada interpretación y consiguiente aplicación en las sanciones administrativas.

- **Desde el punto de vista práctico**

Esta investigación permitirá conocer el tratamiento que se viene dando al principio de razonabilidad por parte de la Administración municipal al ejercer su potestad sancionadora, así como en la jurisprudencia del Poder Judicial al resolver los conflictos derivados de la aplicación de sanciones administrativas, lo cual permitirá establecer la situación de hecho en torno a la adecuada o

deficiente interpretación de dicho principio y de esa manera reafirmar o mejorar su aplicación en la actividad sancionadora, a fin de fortalecer la vigencia del Estado Constitucional de Derecho, pues al eliminar o reducir la arbitrariedad o el abuso de poder en la aplicación de sanciones administrativas se genera mayor confianza y seguridad en los ciudadanos.

1.5. Alcances y Limitaciones

- Alcances

La presente investigación abarca el estudio del principio de razonabilidad, así como su vinculación con el principio de proporcionalidad y el debido proceso sustantivo, recurriendo para ello a la doctrina, la jurisprudencia y la legislación nacional, a partir de los cuales se determinará su contenido y alcances; luego se estudiará también todo lo relativo a la potestad sancionadora de la Administración en general y el ejercicio de dicha potestad en particular; para culminar con un análisis sobre la vinculación existente entre ambas instituciones, esto es, cómo opera el principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, para lo cual se recurrirá a la institución del Estado Constitucional de Derecho como fundamento jurídico para la aplicación de dicho principio.

El Estado Constitucional requiere del respeto imperativo de los derechos fundamentales, los principios y valores consagrados en la Constitución, de allí que no sólo la ley, sino todos los actos de poder, entre los cuales se encuentran las sanciones que impone la Administración, requieren sujetarse a los

parámetros de constitucionalidad establecidos, escenario en el cual el principio de razonabilidad cobra especial relevancia, al ser considerado como un mecanismo de control constitucional y, por ende, de validez de los actos de poder; razón por la cual se considera de suma importancia una investigación como la presente, en tanto permitirá esclarecer la vigencia y alcances de dicho principio en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, su relación con otros principios y las condiciones que deben estar presentes para su debida interpretación y aplicación en la práctica administrativa; además de brindar mayores aportes a los estudios del principio, el cual es considerado a su vez como uno de los principales baluartes en la defensa y protección de los derechos fundamentales.

- **Limitaciones**

Desde el punto de vista teórico queda fuera del ámbito de la presente investigación el estudio de otros principios que se vinculan con el principio de razonabilidad y rigen también el ejercicio de la potestad sancionadora como el principio de legalidad, el debido proceso y de culpabilidad, los que se recogen en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los cuales si bien son de vital importancia para limitar el poder sancionador de la Administración, no serán objeto de esta investigación ya que requieren de un estudio propio y profundo, lo que excede los objetivos de la presente tesis, que se centrara en el principio de razonabilidad.

Desde el punto de vista metodológico, en cuanto a los expedientes de la muestra se ha trabajado con las sentencias expedidas a nivel de la Corte

Superior de Justicia de la Libertad, pues en la mayoría de los casos no se ha podido tener acceso a las resoluciones de la Corte Suprema, ya sea porque no se interpusieron recursos de casación o los que se interpusieron fueron declarados improcedentes, es decir, no hubo un pronunciamiento de fondo en dicha instancia, lo que limitaba el análisis del principio estudiado.

1.6. Definición de variables

- Variable de interés:

El principio de razonabilidad

Este principio se encuentra previsto en la Ley N° 27444 como principio rector de la potestad sancionadora de la Administración. Por tanto, se trata de investigar si en el ejercicio de dicha potestad se viene efectuando una interpretación adecuada o deficiente del acotado principio.

Indicador: Interpretación deficiente.

Para efectos de medir la variable mencionada se parte de un indicador negativo (interpretación deficiente) en coherencia con la hipótesis de trabajo planteada, asignándole el valor final SI/NO por tratarse de una variable categórica nominal. Este indicador permitirá confirmar o negar la hipótesis planteada estableciendo, según los resultados obtenidos, que la interpretación si es deficiente o no lo es.

- Variable de caracterización:

Las sanciones administrativas

Las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo en ejercicio de la potestad sancionadora mediante resoluciones administrativas, las mismas que a su vez son impugnadas ante el Poder Judicial para que en ejercicio del control jurisdiccional revise si ha cumplido los requisitos de validez, entre ellos, la observancia del principio de razonabilidad.

Indicadores: Para efectos de medir la variable mencionada, con un valor vinal SI/NO por tratarse de una variable categoría nominal, se consideran los siguientes indicadores:

- Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción
- Aplica el test de proporcionalidad
- Indica la aplicación de los criterios de graduación de la sanción
- Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido
- Considera el perjuicio económico causado
- Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción
- Considera las circunstancias de la infracción
- Considera el beneficio ilegalmente obtenido
- Considera la existencia de intencionalidad del infractor
- Incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador
- Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)
- Determina la sanción en función de los criterios de graduación

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Teorías generales relacionadas con el tema

2.1.1. El principio de razonabilidad

Denominación y naturaleza jurídica

La noción que se tiene acerca de lo razonable y, por ende, de la razonabilidad no aparece del todo precisa, mucho más si se trata de calificar su naturaleza jurídica, es decir, si en realidad estamos ante un principio, una regla u otro tipo de especie normativa; y es que si se observa la legislación nacional se tiene, por un lado, que tanto la Constitución como el Código Procesal Constitucional hacen referencia al “examen” de razonabilidad y de proporcionalidad del acto restrictivo¹; mientras que, por otro lado, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, hace referencia al “principio” de razonabilidad².

¹ El artículo 200 de la Constitución Política del Perú en relación al ejercicio de las acciones de habeas corpus y amparo durante los regímenes de excepción establece que: “Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la **razonabilidad y la proporcionalidad** del acto restrictivo”. Por su parte el artículo 23 del Código Procesal Constitucional, al regular la procedencia de dichas acciones de garantía, hace referencia a la razonabilidad y proporcionalidad al disponer que: “Los procesos constitucionales no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción. Cuando se interponen en relación con derechos suspendidos, el órgano jurisdiccional examinará la **razonabilidad y proporcionalidad** del acto restrictivo, atendiendo a los siguientes criterios (...)”.

² La Ley N° 27444 se refiere al principio de razonabilidad en dos disposiciones, la primera en el numeral 1.4 artículo IV del Título Preliminar, en los términos siguientes: “**Principio de razonabilidad.**- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”; y en el inciso 3 del artículo 230 al señalar: “**Razonabilidad.**- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción (...)”.

De igual manera en la doctrina y la jurisprudencia se vienen utilizando otros términos como “test”, “control”, “máxima”, “juicio”, “postulado normativo”, “escrutinio”; y se habla así del test de proporcionalidad, del control de proporcionalidad, de la máxima de razonabilidad, del juicio de razonabilidad o del postulado de razonabilidad.

Lo que se pretende con esta antesala es mostrar que pese haber alcanzado un importante desarrollo jurídico no existe todavía un consenso definitivo en torno a la naturaleza jurídica del denominado “principio de razonabilidad”, es decir, si en realidad estamos ante un principio o ante una regla, una directriz o un ente normativo distinto, sin embargo no ahondaremos en este debate, por su amplitud y porque merece un estudio aparte, sino que nos limitaremos a mencionar las diversas posiciones y asumir por ahora la terminología de “principio” adoptado por el legislador en la ley del procedimiento administrativo.

Es cierto que en la doctrina es frecuente hablar del principio de razonabilidad o del principio de proporcionalidad, con lo cual se tendría la noción de que nos encontramos ante un principio jurídico; sin embargo, como se verá más adelante, los principios resultan ser un tipo de norma que presentan características específicas a las que no necesariamente se adecuan los contenidos de la razonabilidad o la proporcionalidad, de allí que se les atribuya también otras denominaciones respecto de su naturaleza jurídica.

Por ejemplo, León Untiveros (2009) realiza su estudio sobre el “principio de proporcionalidad en el procedimiento sancionador”, analizando tanto el principio de proporcionalidad como el de razonabilidad; de igual manera Castillo (2010) hace

referencia al “principio de proporcionalidad”; sin dejar de mencionar también que Grández Castro (2010) titula a su trabajo con la denominación “principio de proporcionalidad”, no obstante que en su desarrollo utiliza indistintamente los términos principio y test de proporcionalidad. En la doctrina extranjera se encuentra también el trabajo de Bernal (2007) sobre “el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales” donde utiliza decididamente este término; en tanto que Cianciardo (2004) empieza titulado su trabajo como “el principio de razonabilidad”, sin embargo en el subtítulo y en su contenido utiliza indistintamente los términos “máxima” y “juicio”, de razonabilidad y de proporcionalidad, sin hacer mayor distinción que la de sus respectivos orígenes.

El Tribunal Constitucional peruano³ ha fundamentado también sus sentencias con referencia al principio de razonabilidad o al principio de proporcionalidad, aunque algunas veces aludiendo como si se trataran del mismo principio y en otras ocasiones diferenciándolos; aun cuando en otros casos se ha referido también al test de proporcionalidad.

Sobre la definición de principio no existe uniformidad, sino que existe una serie de nociones que tienden a identificar su naturaleza jurídica de acuerdo a cada contexto. En este sentido Oteiza (2011), en su trabajo sobre principios procesales, explica que existe una variedad de significados de estos principios señalando, por ejemplo, que el primero de ellos identifica máximas o aforismos elaborados en el pasado y que son parte de una determinada cultura jurídica; el segundo se vincula con los recaudos formales o externos que todo orden debe satisfacer; el tercero consiste en las generalizaciones ilustrativas inferidas de las normas que integran un cuerpo

³ Se puede ver al respecto el Exp. N° 2192-2004-AA/TC, fundamentos 15 al 18.

normativo; y así sucesivamente hasta llegar al décimo significado que se refiere a la distinción entre principios y reglas jurídicas; y el undécimo que define a los principios como mandatos de optimización, que vienen a ser normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible.

El último significado que menciona el citado autor está referido a la definición formulada por Alexy (1997), quien ha de sostener que:

Los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas, la cual está determinada por los principios y reglas opuestos. (p.86)

Sin embargo, ha sido Ávila (2011) quien ha logrado plantear una distinción bastante clara sobre las diversas especies normativas que componen el Derecho, precisando además la definición de cada una de ellas. Así en primer lugar distingue entre normas de primer grado y normas de segundo grado, ubicando dentro de las primeras a las reglas y a los principios, y dentro de las segundas a los postulados normativos, explicando luego que existen postulados hermenéuticos (postulado de la coherencia) y postulados normativos aplicativos (proporcionalidad, razonabilidad y prohibición de exceso).

Respecto de las reglas el mencionado autor sostiene que:

Son normas inmediatamente descriptivas, primariamente retrospectivas y con pretensión de decidibilidad y comprensión, para cuya aplicación se exige la evaluación de la correspondencia, siempre centrada en la

finalidad que les da soporte y en los principios que les son axiológicamente superiores. (Ávila, 2011, p.163)

En tanto que los principios:

Son normas inmediatamente finalistas, primariamente prospectivas y con pretensión de complementariedad y de parcialidad, para cuya aplicación requieren una evaluación de la correlación entre el estado de cosas que ha de promoverse y los efectos derivados de la conducta considerada como necesaria para su promoción. (Ávila, 2011, p.163)

Sobre los postulados normativos refiere que:

Son normas inmediatamente metódicas, que estructuran la interpretación y la aplicación de principios y reglas mediante la exigencia, más o menos específica, de relaciones entre elementos con base en criterios”. Luego precisa que algunos postulados se aplican sin presuponer la existencia de elementos y criterios específicos, como la ponderación de bienes que consiste en un método destinado a atribuir pesos a elementos que se entrelazan sin referencia a puntos de vista materiales que orienten esa valoración; en tanto que la aplicabilidad de otros postulados depende de determinadas condiciones, como el postulado de la igualdad que estructura la aplicación del derecho cuando hay relación entre dos sujetos en función de elementos y la relación entre ellos (Ávila, 2011, p.163).

En ese orden concluye que:

El postulado de la razonabilidad se aplica, en primer lugar, como directriz que exige la relación de las normas generales con las individualidades del caso concreto; en segundo lugar, como directriz que exige una vinculación de las normas jurídicas con el mundo al que hacen referencia; y en tercer lugar, como directriz que exige la relación de equivalencia entre dos magnitudes. (Ávila, 2011, pp. 164-165)

El postulado de la proporcionalidad, en cambio:

Se aplica en los casos que exista una relación de causalidad entre un medio y un fin concretamente perceptible. La exigencia de realización de varios fines, todos constitucionalmente legitimados, implica la adopción de medidas adecuadas, necesarias y proporcionales en sentido estricto. (Ávila, 2011, p.165)

Laura Clérico (2009), por su parte, señala que las “reglas” que determinan cómo los principios deben ser aplicados son reglas de segundo grado. Así sostiene que:

Los mandatos de adecuación técnica (o idoneidad) y del medio alternativo menos gravoso son reglas de segundo grado que determina qué es posible en relación con la satisfacción de un principio teniendo en cuenta las posibilidades fácticas. El mandato de la proporcionalidad en sentido estricto es una regla de segundo grado, que determina la satisfacción posible del principio bajo consideración de las posibilidades jurídicas. En ese orden considera que: el mandato de proporcionalidad en sentido amplio y sus tres submandatos tienen carácter de reglas. (p.30)

Según lo expuesto resulta que tanto la razonabilidad como la proporcionalidad no vendrían a ser en realidad principios jurídicos, sino más bien, normas de segundo grado o metanormas como afirma Ávila (2011), cuya función es estructurar criterios para la interpretación y aplicación de las reglas y los principios; por tanto, no serían principios y tampoco reglas, ya que éstos son más bien objeto de aquéllos, de allí que se les asigne una denominación diferente que, según el autor precitado, serían “postulados normativos”, hermenéuticos y aplicativos.

Sin embargo existen otras posturas que consideran que si estamos ante de un principio, como es el caso de Sarmiento (2004) quien va a defender la naturaleza del control de proporcionalidad como principio, *entendido como un mandato que goza de un elevado nivel de generalidad en el supuesto de hecho, pero dotado de un consecuente taxativo*; en ese sentido refiere que tal concepción no rompe con la teoría de Alexy, quien considera que tanto el antecedente como el consecuente de los principios son indeterminados, en tanto que por su parte –Sarmiento– considera que sólo el antecedente está sometido a una apertura total, ya que el consecuente es siempre una respuesta taxativa: la actuación es proporcionada o desproporcionada, y *tertium non datur*. El principio de proporcionalidad, por tanto, es un principio jurídico, con antecedente abierto y consecuente cerrado.

De igual manera hay autores que tratan el tema bajo el nombre de test de razonabilidad o test de proporcionalidad, entre quienes se encuentra Vásquez (2016), quien concibe al *test* “como herramienta argumentativa, como método que permita operacionalizar a la razonabilidad a través de categorías” (p. 28). En ese orden señala:

Un test no es otra cosa que la construcción de una serie de categorías que se integran por un objetivo específico, una construcción de varios

criterios tipo *check list*. Se tratan de criterios o categorías objetivas que se aplican de forma prudencial a partir de las circunstancias del caso. (Vásquez, 2016, p.29)

En tal sentido, lo adecuado sería identificar a la razonabilidad y a la proporcionalidad con lo que corresponde a su naturaleza jurídica, un postulado normativo o un test; sin embargo, dada la denominación que recoge la Ley del Procedimiento Administrativo General y el arraigo que por esta terminología existe en la doctrina y en la jurisprudencia, se hará referencia en el presente trabajo al principio de razonabilidad o de proporcionalidad, sin dejar de entender que en estricto no estaríamos ante un principio, sino ante una norma de segundo grado, postulado normativo o test de razonabilidad o de proporcionalidad.

Principio de razonabilidad. Definición y alcances

De manera frecuente se ha vinculado al principio de razonabilidad con el de proporcionalidad, unas veces asimilándolos y otras veces atribuyéndole ciertas diferencias, por lo que casi nunca han dejado de ser tratados de manera simultánea. Ello se observa tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Sin embargo, en esta oportunidad acometeremos el estudio a través del principio de razonabilidad, sin dejar de analizar la influencia del otro principio.

En el ámbito doctrinario, Barroso (como se citó en León Untiveros, 2009) ha señalado que “el principio de razonabilidad es un parámetro de valoración de los actos del Poder Público para verificar si éstos están de acuerdo con el valor superior inherente a todo ordenamiento jurídico: la justicia” (p.298).

Asimismo Ávila (2011) refiere que:

El postulado de la razonabilidad se aplica, en primer lugar, como directriz que exige la relación de las normas generales con las individualidades del caso concreto; en segundo lugar, como directriz que exige una vinculación de las normas jurídicas con el mundo al que hacen referencia; y en tercer lugar, como directriz que exige la relación de equivalencia entre dos magnitudes. (p.164)

Por su parte Cassagne (2002) considera a este principio como una garantía sustantiva de los administrados al señalar que:

El art. 28 (de la Constitución argentina), al prescribir que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio, consagra el principio de la razonabilidad o justicia como regla sustancial del comportamiento del Estado, estatuyendo un principio que, aun cuando parezca referirse a las leyes formales, se extiende también a las leyes en sentido material y a los actos administrativos”; en ese sentido refiere que “la razonabilidad, en cuanto exige que los actos estatales posean un contenido justo, razonable y valioso, completa e integra la legitimidad, dejando la ley formal de ser así el único fundamento de validez de los actos estatales”; de esa manera concluye en que “todos los actos que produce la Administración Pública han de contar con un fundamento de legalidad y, a la vez, de razonabilidad o justicia, fundamento este último que rige tanto para la actividad reglada como para la discrecional. (p.28)

En esa misma línea Barak (2017) va a sostener que:

Una decisión es razonable si se ha llegado a ella con posterioridad a la asignación del peso adecuado a cada uno de los diversos factores que deben haber sido considerados y si dicha decisión pondera de manera adecuada los diversos factores relevantes. En la médula de la razonabilidad se encuentra la noción de ponderación. (p.411)

En el campo jurisprudencial, el Tribunal Constitucional peruano ha definido a este principio en diversas formas. Así en un primer momento señaló que “la razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran (...), comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado. Por otro lado, la razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa. La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. (...) La razonabilidad cualitativa pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias” (STC N° 0090-2004-AA/TC, f. 35).

En otra oportunidad el mismo Tribunal ha señalado que “la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de

la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias” (STC N° 1803-2004-AA/TC, f. 12).

Luego también ha referido que “por virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional” (STC N° 2235-2004-AA/TC, f. 6).

En el plano legal la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, no contiene propiamente una definición del principio de razonabilidad, sino que le asigna un contenido a partir del cual se pueden extraer algunos caracteres que lo acerquen a concepciones que paulatinamente se vienen consolidando. En ese sentido la norma regula el principio estableciendo que “las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”.

Como se puede ver, una de las características que subyacen de la norma administrativa acotada es que el principio de razonabilidad opera frente a actos que limiten derechos;

otra de las características sería que tiende a buscar un equilibrio entre los derechos individuales y los fines públicos a tutelar; en tanto que una tercera característica, que sería la más importante, es que tiene por objeto evitar que los actos de poder (norma, resolución o acto administrativo) por las que se restrinja derechos (ej. sanción administrativa) no devengan en excesivos o arbitrarios, sino lo estrictamente necesarios para lograr su finalidad, es decir, que sean razonables, no sólo en sí mismos, sino frente a todo el ordenamiento jurídico, pues solo así podría considerarse que es justa⁴. Es decir, implica encontrar un punto de equilibrio en el sentido que no basta conformarse con que el acto emitido sea conforme a la ley formal, sino que además sea acorde con los imperativos de justicia material, de tal manera que puede apreciarse en todo momento como un Derecho justo.

Breves referencias sobre su origen y evolución

El principio de razonabilidad como tal tuvo su origen en el Derecho Anglosajón y se desarrolló bajo la cláusula del debido proceso legal sustantivo, que sirvió para la aplicación de las Enmiendas V y XIV por parte de la Corte Suprema norteamericana⁵.

Según refiere Cianciardo (2004), “el punto de partida del desarrollo que concluiría en los Estados Unidos con la formulación de la idea de razonabilidad lo constituye la

⁴ Así explica Sapag (2008) al señalar que: “La razonabilidad actúa como un factor justificador del ordenamiento jurídico. Cuando el legislador sanciona una norma, cuando el juez dicta una sentencia, o el administrador emite un acto administrativo, se busca en todos los casos generar los medios necesarios para lograr una finalidad querida. En este proceso de creación normativa o de interpretación jurídica aparece generalmente más de una alternativa frente a una misma finalidad⁶. Cuando la norma sea razonable, no sólo en sí misma, sino frente a todo el ordenamiento jurídico, sólo así podrá considerarse que es “derecho” y así, justa” (p. 161).

⁵ “La evolución jurisprudencial acaecida en el siglo XX en torno a la cláusula del debido proceso legal, contenida en las enmiendas V y XIV a la Constitución de los Estados Unidos, dio luz al análisis y control de la razonabilidad de las leyes federales y estatales por parte de los jueces¹⁵. Esta garantía de razonabilidad es reconocida como la cláusula del debido proceso legal sustantivo (*substantive due process of law*)” (Sapag, 2008, pp.163-164).

garantía del debido proceso legal, institución que hunde sus raíces en el derecho de Inglaterra” (p.32).

Los antecedentes del debido proceso legal (*due process of law*) se remontan a la Carta Magna impuesta por los nobles ingleses al rey Juan Sin Tierra⁶, cuya disposición se fue repitiendo en sucesivas publicaciones con ciertos matices hasta llegar a las colonias que Inglaterra había implantado en suelo americano, sirviendo de base a la Enmienda V de la Constitución estadounidense de 1791, al establecer que “nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni ser privado de su vida, de su libertad y de sus bienes sin el debido proceso legal”, disposición que a través de la Enmienda XIV se extendió a los estados federales, siendo mencionada por primera vez por la Corte Suprema en 1985” (Cianciardo, 2004, p.32-33).

En un primer momento el debido proceso legal fue interpretado como una garantía de índole exclusivamente procesal (debido proceso adjetivo); sin embargo, ello empezó a cambiar cuando en 1869, en un *obiter dictum* (caso Hepburn v. Griswold) se afirmó que el debido proceso de la Enmienda V restringía los poderes del Congreso no sólo respecto a los derechos procesales reconocidos por el *common law*, sino también a los derechos sustantivos (debido proceso sustantivo). Luego de algunos retrocesos, se terminó imponiendo este criterio cuando la Suprema Corte, en el caso “Stone v. Farmers Loan Co.” (1886) afirmó: “de lo que se ha dicho no debe inferirse que este poder de limitación o regulación es ilimitado en sí mismo. El poder de regular no es el poder de destruir, y limitación no es equivalente a destrucción (...)”; sin embargo, el

⁶ En efecto en el artículo XXXIX de la Carta Magna se establecía que: “Ningún hombre libre será tomado o aprisionado, desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o de alguna manera destruido; no Nos dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país”. Recuperado de: http://hum.unne.edu.ar/academica/departamentos/historia/catedras/hist_medi/documentos/occidente/car_magna.pdf. Consultado el 25 de octubre de 2016.

paso definitivo se dio en el caso “Chicago Milwaukee & Saint Paul v. Minnesota”, donde se declaró la inconstitucionalidad de una tarifa sobre la base de que era irrazonable puesto que impedía a una empresa una ganancia prudente en relación con el capital que había invertido en el negocio” (Cianciardo, 2004, p.33-35).

Pese a las limitaciones en torno a su definición por parte de la Suprema Corte, “desde fines del siglo XIX el debido proceso sustantivo consistió básicamente en una garantía de la razonabilidad de las decisiones de cualquiera de los órganos del Estado: es irrazonable toda decisión que afecta los derechos fundamentales protegidos por la Constitución. Tras una evolución de décadas, la Suprema Corte reconoció como garantía constitucional el principio de razonabilidad” (Cianciardo, 2004, p. 35).

El principio de proporcionalidad, en cambio, tuvo su origen en el Derecho Continental (romano germánico), específicamente en el derecho alemán, con las sentencias de fines del siglo XIX del Tribunal Supremo Administrativo en el área del derecho de policía. Según refiere Cianciardo, “la proporcionalidad fue en sus comienzos un estándar destinado al control de los poderes discrecionales de la Administración, llegando a adquirir un desarrollo notable especialmente en materia de policía, hasta el punto de llegar a considerarse uno de los principios fundamentales del estado de derecho. De ahí pasó al derecho constitucional” (Cianciardo, 2004, p. 46)⁷.

“El Tribunal Federal alemán rápidamente consideró que los principios tradicionales del derecho administrativo eran principios constitucionales, y así llevó la máxima de la

⁷ Según Sapag (2008) “la idea de proporcionalidad se remonta a un criterio tradicional del derecho penal: la exigencia, por un lado, de que las penas deben ser graduadas en forma proporcional al delito; por el otro, de que se establezcan con algún grado de proporcionalidad sobre la base de la importancia social del hecho y el bien jurídico protegido. Esta exigencia de proporcionalidad surge de un concepto clásico del derecho penal conocido como la “prohibición de exceso”⁵⁵, que se remonta a la jurisprudencia del Tribunal Superior de lo Contencioso- Administrativo de Prusia (1875-1941)”. (p.170).

proporcionalidad al control de los actos estatales que regulan o intervienen sobre los derechos fundamentales. Tanto la jurisprudencia como la doctrina constitucional alemana entienden a este principio como el máximo criterio delimitador del contenido esencial de los derechos, y es considerado una institución primordial del derecho constitucional alemán” (Sapag, 2008, p. 171).

Actualmente, el principio de proporcionalidad “ha adquirido carta de ciudadanía en todos los manuales y tratados de derecho público alemán (...), considerado ya como principio general que surca el entero derecho administrativo y constitucional” (Cianciardo, 2004, p. 46).

“En síntesis, en la actualidad se considera que, en sentido amplio, el principio está compuesto por tres subprincipios: de adecuación o idoneidad, de indispensabilidad o necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o razonabilidad” (Cianciardo, 2004, p. 47). “Se trata de tres aspectos conforme a los cuales se compara la proporción existente entre el principio protegido por el medio arbitrado y el principio protegido por la finalidad querida. En definitiva, se controla la constitucionalidad de los actos de gobierno sobre la base de un análisis entre la medida y los fines pretendidos o, dicho de otro modo, entre los costos y los beneficios de una medida” (Sapag, 2008, pp. 171-172).

Razonabilidad vs proporcionalidad. Diferencias

No puede negarse que el principio de razonabilidad está vinculado al de proporcionalidad, tanto que en muchos casos han sido tratados como similares, como ha ocurrido con el Tribunal Constitucional peruano al señalar que: “(...) Si bien la

doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres sub principios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación”. (STC N° 2192-2004-AA/TC, f. 15).

Asimismo en la doctrina hay autores que postulan la unicidad de ambos principios, es decir, que no habría que atribuirle diferencias y que, por tanto, estaríamos ante un mismo principio. En esta postura encontramos a Jorge Coviello (2011) para quien “la diferencia entre uno y otro principio es inexistente e innecesaria en nuestro ordenamiento; de esta manera, es preferible seguir hablando de razonabilidad sin perjuicio de que se los considere sinónimos” (p.148); igualmente Tirado Barrera (2011) considera que:

Si bien es cierto que la Constitución habla de la razonabilidad y de la proporcional del acto restrictivo, de ello no se deriva –necesariamente– que debamos hablar de principios distintos y que debamos argumentar respecto de la forma en que, siendo distintos, puedan integrarse armónicamente. Ello, básicamente, porque el contenido otorgado a la

razonabilidad se integra exactamente en el contenido del subprincipio de adecuación. (pp. 460-461)

Sin embargo, existe por otro lado también una doctrina bastante consolidada que plantea que si existen diferencias entre ambos. En esa línea Martínez y Zúñiga (2011) sostienen que:

Si bien razonabilidad y proporcionalidad son conceptos parecidos, que apuntan al mismo objetivo de evitar la arbitrariedad, lo cierto es que un estudio más detenido de ambos lleva a concluir que estricta y formalmente no son lo mismo. Como se verá más adelante, en Estados Unidos, país donde la razonabilidad es un parámetro amplísimo de control de los poderes públicos que arranca de la cláusula del “process of law”, resulta inconducente hablar de “principio de razonabilidad” a menos que nos situemos en el ámbito del Derecho Penal. (...) no obstante, sí parece existir una relación entre ambos principios, de género a especie. Ello, porque la idea de razonabilidad abarca la proporcionalidad, siendo esta una consecuencia o manifestación de aquella, mediante la cual se puede llegar a determinar si una actuación estatal es o no jurídicamente la más adecuada para perseguir un determinado fin. (p. 201)

Refieren asimismo los citados autores que:

Si bien en Estados Unidos y en Alemania los principios de razonabilidad y de proporcionalidad se manifiestan en test o parámetros concretos de control de los actos potestativos de los poderes públicos, sus ámbitos de aplicación son diferentes. Así, en Estados Unidos el test

resulta aplicable fundamentalmente a los actos de regulación o limitación de la actividad económica y de la propiedad. Por su parte, en Alemania y en los países en que opera el juicio de proporcionalidad, este se aplica en general a todo acto de regulación o limitación del ejercicio de derechos. (Martínez y Zúñiga, 2011, p. 202)

Ávila (2011) por su parte cuestiona la falta de diferenciación de cierta doctrina al señalar que “al no diferenciar la proporcionalidad de la razonabilidad y de la prohibición de exceso, la doctrina olvida que esos postulados sirven de parámetro para relacionar elementos diferentes en situaciones distintas” (p. 158). En ese sentido explica que:

El examen de razonabilidad-equivalencia investiga la relación de dos magnitudes o entre una medida y el criterio que informa su fijación; el examen de proporcionalidad investiga la relación entre la medida adoptada, su finalidad y el grado de restricción causado en los derechos fundamentales afectados. (Ávila, 2011, p.158)

En nuestro medio, Indacochea (2008) admite también la falta de identidad entre ambos principios; así refiere que:

La razonabilidad es entendida como una exigencia de adecuación de toda medida limitativa o restrictiva a las circunstancias que la originaron y a los fines que ésta persigue, existiendo una resistencia de la jurisprudencia a brindar una definición abstracta de lo razonable, dando sólo ciertas referencias que la conciben como una exigencia de “justificación racional”, lo que nosotros hemos denominado como *aceptabilidad*, y que supone que deban expresarse razones aceptables

para justificar su adopción”; por otro lado, “la proporcionalidad se presenta como un parámetro complejo, integrado a su vez por tres exigencias articuladas entre sí y que se encuentran encaminadas a asegurar que toda medida limitativa que se adopte, (i) sea eficaz para obtener el fin que se persigue con ella; (ii) no limite la libertad más allá de lo estrictamente necesario, y por último, (iii) no implique una restricción desproporcionada o excesiva del contenido del bien jurídico constitucional del que se trate”; de ese modo concluye que “razonabilidad y proporcionalidad no se identifican, aunque ésta última sí puede ser equiparada con el método de la ponderación entre principios constitucionales. (p.107)

Frente a todas estas opiniones, encontramos a Barak (2017) quien se plantea la cuestión de cuál es la relación existente entre la proporcionalidad y la razonabilidad, si son dos conceptos diferentes completamente separados o, por el contrario se superponen; para lo cual dicho autor parte por distinguir los componentes de ambos principios, señalando así que la proporcionalidad incluye cuatro componentes: un fin adecuado, una conexión racional entre la promoción del fin de la medida y los medios escogidos por la medida que restringen el derecho fundamental; una relación necesaria entre la realización del fin de la medida y los medios escogidos; y una relación proporcional en sentido estricto (ponderación) entre la importancia social marginal de los beneficios obtenidos a través del cumplimiento del fin de la medida y la importancia social marginal de prevenir la vulneración del derecho fundamental; mientras que en cuanto a los componentes de la razonabilidad, por un lado sostiene que no existe consenso acerca de esta cuestión y que la noción de “razonabilidad” presenta muchas variables en diversos contextos, incluso dentro del derecho

administrativo; y por otro lado, que la razonabilidad es un concepto normativo, que se llega a él a través de un proceso evaluativo – más que a través de un proceso descriptivo; no está atada a una lógica deductiva, por el contrario ella se determina con base en la identificación de las consideraciones relevantes y su ponderación de acuerdo con sus peso.

Finalmente, considera el mencionado autor que existe una relación entre ambos principios en el contexto de los derechos fundamentales que se basa en las definiciones de estas nociones, señalando en ese sentido que:

Un examen minucioso acerca de la proporcionalidad (de acuerdo a su definición común) y de la razonabilidad “en sentido fuerte”, muestra una semejanza significativa entre las dos situaciones en las cuales la importancia social marginal de los beneficios que se obtienen con el logro del fin de la medida deben ser evaluados con respecto a la importancia social marginal de prevenir la vulneración causada a un derecho fundamental; en este caso, la semejanza entre razonabilidad y proporcionalidad se expresa a través del componente de la ponderación. (Barak, 2017, p.415)

En tal sentido, si bien existe un cierto nivel de relación entre ambos principios, sobre todo en lo que se refiere a la ponderación de los “derechos” en juego, el principio de razonabilidad presenta características que lo diferencian del principio de proporcionalidad, no solo a partir de sus orígenes y de haber seguido una evolución en diferentes sistemas jurídicos (angloamericano vs. europeo-continental), sino además por presentar una estructura y una metodología propia, que permite adecuarlo de modo más flexible a los parámetros de control del ejercicio del poder.

El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad, en sentido amplio, es entendido como:

Aquel principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser susceptible de alcanzar la finalidad perseguida, necesaria o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos y proporcional en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de aquella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades. En suma, la acción estatal – en cualquiera de sus formas de expresión posibles (acto administrativo, norma, resolución judicial) – debe ser *útil, necesaria y proporcionada*. (Barnes, 1994, p.500)

De lo expuesto se tiene que el principio de proporcionalidad se estructura en base a tres sub principios, a los que también se identifica como examen o test, que vienen a ser los siguientes: a) adecuación o idoneidad; b) necesidad o indispensabilidad; y c) proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Seguidamente se describirá en forma breve cada uno de ellos.

a) Sub principio de adecuación o de idoneidad

La adecuación o idoneidad es el primer sub principio que se tiene en cuenta para examinar si una medida restrictiva es proporcional y, por ende, acorde con la norma constitucional y los derechos fundamentales.

Según Cianciardo (2004) “lo primero que se exige de una medida es que tenga un fin. Lo segundo, que sea adecuada para el logro de ese fin. Es decir, que sea capaz de causar su objetivo. El sub principio de adecuación tiene por finalidad controlar una cosa y otra” (p.62).

Como refiere por su parte Bernal (2007), “según el subprincipio de idoneidad, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo” (p.42).

En ese orden Ávila (2011) sostiene que “la adecuación exige una relación empírica entre el medio y el fin: el medio debe llevar a la realización del fin. Ello exige que el administrador utilice un medio cuya eficacia (y no el medio, él mismo) pueda contribuir a promover en forma gradual el fin” (p.148). En el mismo sentido Clérico (2009) sostiene que “el mandato de la adecuación técnica se satisface cuanto se puede comprobar una relación empírica entre el medio escogido y el fin perseguido por la medida” (p.40).

b) Sub principio de necesidad o de indispensabilidad

Es llamado también “juicio de indispensabilidad”. Mediante él se examina si la medida adoptada por el legislador es la menos restringente de las normas iusfundamentales de entre las normas igualmente eficaces. Se exige, por tanto, la adopción de la “alternativa menos gravosa o restrictiva de los derechos” (Cianciardo, 2004, p.79).

Según Clérico (2009) este examen se aborda con la pregunta “¿se puede evitar la restricción del derecho a través de otro medio, o por lo menos, reducir el grado de afectación? La respuesta a esta interrogante presupone una *comparación* entre medios. Esta comparación constituye el núcleo del examen del medio alternativo menos gravoso” (p.101).

Bernal (2007), por su parte, explica que “de acuerdo al subprincipio de necesidad, toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto” (p.42).

Finalmente, el examen de la necesidad

Conlleva la verificación de la existencia de medios alternativos a los inicialmente elegidos por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, y que pueda promover igualmente el fin sin limitar, con la misma intensidad, los derechos fundamentales afectados. En este sentido, el examen de necesidad implica dos etapas de investigación: en primer lugar, el *examen de la igualdad de los medios*, para verificar si los medios alternativos promueven igualmente el fin; en segundo lugar, el *examen del medio menos restrictivo*, para examinar si los medios alternativos limitan en menor medida los derechos fundamentales colateralmente afectados. (Ávila, 2011, p.153)

c) Sub principio de proporcionalidad *stricto sensu* o ponderación

El principio de proporcionalidad en sentido estricto “consiste en establecer si la

medida guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. La posición dominante concreta el juicio en un balanceo entre las ventajas y las desventajas de la medida” (Cianciardo, 2004, p.93).

Según Clérico (2009) “el examen de proporcionalidad en sentido estricto supone preguntar por la importancia de la realización del fin y por la intensidad de la limitación del derecho fundamental (causada por la persecución del fin de la medida estatal)” (p.163). “Las diversas formulaciones del examen de proporcionalidad en sentido estricto reconocen una misma estructura formal cuyo centro es la ponderación. La ponderación supone una relación entre, por lo menos, dos elementos” (Clérico, 2009, p.155).

En este sentido Ávila (2011) va a sostener que “el examen de proporcionalidad en sentido estricto exige la comparación entre la importancia de la realización del fin y la intensidad de la limitación de los derechos fundamentales” (p.155).

Bernal (2007), por su parte, aclara que:

Conforme al principio de proporcionalidad en sentido estricto, la importancia de los objetivos perseguidos por toda intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido. En otros términos, las ventajas que se obtienen mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general. (p.42)

Como se puede ver, a este examen se llega luego de haberse analizado y

superado los exámenes de adecuación y de necesidad, es decir, que la medida dictada es idónea para alcanzar el fin propuesto y es la menos o igualmente restrictiva que las otras medidas alternativas; por lo que se requiere finalmente examinar si la medida es proporcional en sentido estricto, es decir, si importa más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre los derechos fundamentales afectados.

Este examen tiene como objeto a la ponderación, la cual está compuesta por tres elementos: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y la carga de la argumentación, según la tesis de Alexy.

La ponderación es el mecanismo para resolver los conflictos entre principios (o derechos fundamentales). La Ley de la ponderación se formula así: “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”; y se concreta a través de tres variables en la fórmula del peso: 1) el grado de afectación de los principios en el caso concreto, 2) el peso abstracto de los principios relevantes, 3) la seguridad de las apreciaciones empíricas. En los casos en que existiera un empate entrarían en juego las reglas de la carga de la argumentación; por ejemplo, la que establece una prioridad en favor de la libertad, o a favor de la constitucionalidad de una ley. (Atienza, 2012, pp.14-15)

Fundamento constitucional del principio

Tanto el principio de razonabilidad como el de proporcionalidad se fundan en el Estado Constitucional de Derecho, en tanto que para éste resultan ser elementos

necesarios a efectos de limitar los excesos en el ejercicio del poder y, por ende, garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Como refiere Grández (2010)

El fundamento del principio de proporcionalidad hay que encontrarlo, no en una cláusula solitaria de la Constitución, sino en los confines mismos del modelo de Estado Constitucional, construido sobre premisas antropocéntricas, esto es, sobre el reconocimiento de la libertad y la dignidad humanas como razón última del propio sistema político. (p. 339)

Bernal (como se citó en Grández, 2010) sostiene que “el principio de proporcionalidad admite varias fundamentaciones complementarias, a saber: i) la propia naturaleza de principios de los derechos fundamentales; ii) el principio del Estado de Derecho; iii) el principio de justicia; iv) el principio de interdicción de la arbitrariedad” (p.339).

Según Vicente Sola (como se citó en Cassagne, 2012)

Uno de los principios que orienta al Estado contemporáneo es el de que los actos estatales no deben sólo emanar de autoridad política elegida por el pueblo y ser el resultado de procedimientos preestablecidos: los actos practicados en nombre de un Estado democrático de Derecho, también, además de ser legítimos (...) deben reflejar los valores e intereses de la población”. “Precisamente, la legitimidad de los actos abarca tanto la legalidad como la razonabilidad – o justicia – de los mismos”.

Luego, el propio Cassagne (2012) va a precisar que: “El principio de razonabilidad resulta ser, entonces, un principio cardinal de nuestro Estado de Derecho. (p.687).

De igual manera Sarmiento (2004) sostendrá que:

El principio de proporcionalidad encuentra su fundamento en la cláusula del Estado de Derecho (...). Si dicha cláusula se ha visto transformada merced a un cambio de paradigma, nos encontraremos ante un tránsito que inevitablemente ha de afectar a la concepción del principio de proporcionalidad, especialmente desde su función de control jurídico a la Administración. (...) En el plano del control de proporcionalidad, el cambio se manifestará con una mayor legitimación del escrutinio intenso, de fondo, de “oportunidad”, sobre las decisiones de los poderes públicos, y muy especialmente de la Administración. (p.48)

Por todo ello se puede asumir que el principio de razonabilidad, al igual que el de proporcionalidad, se levanta como uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional, en tanto constituye parámetro de control de los actos de poder para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

En esta línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que: “El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3º y 43º, y plasmado expresamente en su artículo 200º, último párrafo” (STC N° 2192-2004-AA/TC, f.15).

El Estado Constitucional de Derecho, según García Pelayo (1991), se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, por la primacía de la Constitución sobre la ley y por el funcionamiento de una jurisdicción que entienda de la constitucionalidad de los actos del Estado, incluida la propia ley; en ese mismo sentido, sostiene que, aparte de la supremacía de la Constitución sobre la ley, es característica del Estado Constitucional de Derecho que todo los poderes públicos y, particularmente, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, estén sujetos a la Constitución.

Dicho modelo de Estado, según Cárdenas (2007), se caracteriza, entre otros, porque admite que el derecho no sólo está conformado por reglas sino además por principios y otro tipo de normas; las normas que no son reglas no pueden interpretarse con los métodos tradicionales, sino que se debe acudir al principio de proporcionalidad, la teoría del contenido esencial, la razonabilidad; en tal sentido, las normas jurídicas se interpretan desde la Constitución.

Por otro lado, en Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha intentado justificar también este principio recurriendo al “principio del Estado de Derecho”, al expresar que “en la República Federal de Alemania el principio de proporcionalidad tiene rango constitucional. Se deriva del principio de Estado de Derecho, en razón de la esencia misma de los derechos fundamentales que, como expresión de la libertad general de los ciudadanos frente al Estado, no pueden ser limitados por el Poder Público más allá de lo que sea imprescindible para la protección de los intereses públicos”. “Según surge de la definición, en primer lugar, el concepto de estado de derecho es empleado en un sentido material, como expresión de idea de justicia; y, en segundo lugar, el principio se deriva, en rigor, del derecho general de libertad, que exige que toda restricción sea proporcionada” (Cianciardo, 2004, p.55).

En España se ha justificado la aplicación de la proporcionalidad apelando al “valor justicia”, al “principio del Estado de derecho”, a la dignidad de la persona” y con más frecuencia a “la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” (Cianciardo 2004, p.56).

“En Argentina, la Corte Suprema ha fundado la razonabilidad en el artículo 28 de la Constitución nacional. El razonamiento de la Corte Suprema parte del siguiente presupuesto: cada vez que exista una regulación razonable de los derechos fundamentales queda *ipso facto* excluida la violación de su contenido, o, dicho de otro modo: la adulteración del contenido de un derecho equivale a irrazonabilidad en su regulación” (Cianciardo 2004, p.55).

Finalmente, “el rango constitucional de este mandato es reconocido en general, ya que su validez y rango puede ser fundamentada con múltiples argumentos. Los argumentos parten, pues de diferentes premisas, a saber, la justificación de través de la máxima de la igualdad general, el argumento del Estado de derecho, de la esencia de los derechos fundamentales, el argumento combinado del Estado de derecho y de la esencia de los derechos fundamentales, de la garantía esencial, del derecho constitucional, de la justicia, entre otros. Todos contribuyen, sin embargo (en mayor o menor medida) para fortalecer la justificación de la misma conclusión: la validez del mandato de proporcionalidad en sentido amplio” (Clérico, 2009, p.26-27).

Principio de razonabilidad y debido proceso sustantivo

Finalmente cabe efectuar algunas precisiones en torno a la vinculación existente

también entre el principio de razonabilidad y el denominado “debido proceso sustantivo”, el cual viene a ser una de las dimensiones del debido proceso legal.

Como se ha señalado, desde sus orígenes en el derecho anglosajón hasta su arribo en el derecho estadounidense, el principio de razonabilidad estuvo vinculado a la garantía del debido proceso legal (*due process of law*), entendido en un principio como una garantía de índole exclusivamente procesal (debido proceso adjetivo), para luego considerarse también un ámbito sustantivo (debido proceso sustantivo); de allí que se afirmara que, “desde fines del siglo XIX, el debido proceso sustantivo consistió básicamente en una garantía de la razonabilidad de las decisiones de cualquiera de los órganos del Estado: es irrazonable toda decisión que afecta los derechos fundamentales protegidos por la Constitución” (Cianciardo, 2004, p.35).

El Tribunal Constitucional ha venido también considerando a la razonabilidad como parte o expresión del debido proceso sustantivo. Así, luego de considerar que “debe entenderse que las sanciones de mayor gravedad sean aplicadas sobre la base del respeto a los principios del debido proceso” (fundamento 7) concluye en que “la sanción de separación impuesta a la demandante no guarda proporcionalidad ni razonabilidad con la falta que ésta habría cometido” (STC N° 92-97-AA/TC, f.8); asimismo, en otro caso va a señalar que: “la dimensión sustancial del debido proceso abre las puertas para un control no solo formal del proceso judicial sino que incide y controla también los contenidos de la decisión en el marco del Estado Constitucional. Es decir, la posibilidad de la corrección no sólo formal de la decisión judicial, sino también la razonabilidad y proporcionalidad con que debe actuar todo juez en el marco de la Constitución y la leyes” (STC N° 1209-2006-PA/TC, f. 4.3); de igual manera, y de modo más explícito, en un siguiente caso va a manifestar que “el despido del

demandante viola el derecho constitucional al debido proceso sustantivo debido a que la Municipalidad emplazada al momento de imponerle la sanción lo hizo en contravención de los principios de razonabilidad y proporcionalidad” (STC N° 03169-2006-PA/TC, f.14).

Según la concepción actual el debido proceso presenta dos dimensiones: una adjetiva o formal y una sustantiva o material. “El debido proceso adjetivo se entiende como un derecho complejo de carácter procesal, que comprende un conjunto de derechos esenciales que impiden que los derechos sucumban ante la ausencia de un proceso o procedimiento. Se tratan de derechos procesales que deben respetarse al interior de cualquier proceso o procedimiento, por ejemplo: derecho de contradicción, a la publicidad del proceso, a resoluciones debidamente motivadas, a impugnar, a probar o a producir prueba, a la eficacia de las resoluciones, al plazo razonable, etc.” (Bustamante, 2001, pp.207-215). “El debido proceso sustancial, en cambio, exige que todos los actos de poder, como normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales, sean justos, es decir que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos” (Bustamante, 2001, p.205).

A nivel jurisprudencial también se ha establecido que “sin perjuicio de esta dimensión procesal, el Tribunal Constitucional ha reconocido en este derecho una dimensión sustancial, de modo tal que el juez constitucional está legitimado para evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de las decisiones judiciales. De ahí que este Colegiado haya señalado, en anteriores pronunciamientos, que el derecho al debido proceso en su faz sustantiva “se relaciona con todos los estándares de justicia como

son la razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer.”
(Exp. 9727-2005-HC/TC, Fundamento 7).

2.1.2. La potestad sancionadora de la Administración

Derecho administrativo sancionador y potestad sancionadora

El derecho administrativo sancionador es la rama del derecho público que tiene por objeto (de estudio) la potestad sancionadora de la Administración. Como se sabe la Administración Pública para realizar sus fines está dotada de un conjunto de potestades, que no son más que las expresiones específicas del poder público, entre las cuales se encuentran la potestad de mando, la potestad administrativa y la potestad sancionadora en general.

“La potestad sancionadora de la Administración tradicionalmente venía siendo considerada como una emanación de la Policía y desde allí se ha ido evolucionando hasta llegar a la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: *la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forma parte de un genérico “ius puniendi” del Estado, que es único aunque luego se subdivide en estas dos manifestaciones*” (Nieto, 1994, p.80).

En ese sentido, “la potestad sancionadora es la que posibilita la acción punitiva de la Administración. Es una atribución propia de la administración que se traduce en la viabilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aun a los funcionarios que infringen sus disposiciones” (Ossa Arbeláez, 2000, p.96-97). “La potestad sancionadora de la Administración se ha considerado como una clara

manifestación del *jus puniendi* del Estado, similar a la que ostentan los jueces y tribunales de justicia. Es decir, convergen dos potestades sancionadoras, aunque paralelas: la penal y administrativa” (Ossa Arbeláez, 2000, p.119).

Asimismo “la potestad sancionadora tiene como fundamento asegurar el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos y el respeto al orden público en el desarrollo de sus actividades. Sin dicha atribución, la Administración no podría ejercer coacción alguna frente a quienes vulneran las normas, en tanto no existiría ningún castigo por atentar contra los derechos de sus conciudadanos o desacatar las obligaciones impuestas por el Estado” (Gómez, Isla y Mejía, 2010, p.135).

En el ordenamiento jurídico peruano, según Rojas (2015), es posible identificar dos modos genéricos de derecho sancionador: un derecho sancionador privado y un derecho sancionador público, potestad sancionadora del Estado o *ius puniendi*. A su vez, en el *ius puniendi* se identifican las siguientes manifestaciones: el Derecho penal, el Derecho disciplinario, el Derecho administrativo sancionador, las sanciones parlamentarias, las consecuencias accesorias, los procedimientos de ratificación de magistrados y las facultades disciplinarias de los jueces.

Finalmente, se ha dicho con acierto que:

El Derecho Administrativo Sancionador está presente en la interrelación cotidiana del Estado con sus administrados, es decir, aparece en cada sector de la vida diaria en que el Estado tiene presencia para regular dicha actividad. Así por ejemplo, si una empresa de telecomunicaciones infringe la normatividad del sector, puede ser pasible de una sanción si incurre en alguno de los supuestos calificados como infracción. Igual

sucede con el conductor de un vehículo: cuando infringe la normatividad del sector, se le impone una multa administrativa. (Rojas, 2015, p.67).

Potestad sancionadora de la administración. Elementos

a) La infracción y la responsabilidad administrativa

En primer término para hablar de la imposición de una sanción administrativa se tiene que determinar previamente la existencia de responsabilidad administrativa y, antes de ello, de la configuración de una infracción administrativa.

“No obstante a que en gran parte de la doctrina se defiende que infracción penal e infracción administrativa poseen la misma naturaleza, dado que delito e infracción administrativa son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, ello no equivale a asumir la llamada tesis cuantitativa en la medida que no siempre hay una correlación entre infracciones administrativas y delitos” (Gómez y Sanz, 2013, p.91-92).

Según Ossa Arbeláez (2000), la infracción administrativa o ilícito administrativo es:

Un hecho, acto u omisión que se dirige contra una regla de la administración que ordena, prohíbe, impide o dispone una determinada conducta. Es, en suma, la transgresión de un deber o de una obligación impuesta por la administración, es decir por el Estado administración y no por el Estado legislador o Estado jurisdicción. (p.477)

En ese orden, se enfatiza que:

Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa. Como además se exige el requisito de la culpabilidad, se puede definir como acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé la imposición de una sanción por alguna autoridad administrativa” (Rebollo, Izquierdo, Alarcón y Bueno 2005, p.26).

b) Las sanciones administrativas

“La pena que se exterioriza en el campo del derecho administrativo no tiene carácter criminal. Se impone como instrumento de derecho para preservar el orden jurídico institucional con la distribución de competencias y el señalamiento de penas de igual carácter. En manera alguna implica la privación de la libertad individual” (Rebollo et al., 2005, p.97).

García de Enterría (2000) lo define así:

Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa.
(p.161)

Según Rebollo et al. (2005) “puede definirse la sanción administrativa como el castigo impuesto por la administración pública” (pp. 24-25). De tal definición deducen que las sanciones administrativas las imponen las autoridades administrativas, no jueces ni tribunales; han de tener un contenido aflictivo, esto es, han de consistir en un mal, en un perjuicio que se impone a un ciudadano; han de entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes; y han de imponer el mal como un castigo, o sea, que el perjuicio que causan al ciudadano es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada y como expresión del reproche que merece esa conducta (Rebollo et al., 2005).

Para Gamero Casado (2007) la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo – a la comisión de la misma” (p.274).

Por su parte Gómez, Isla y Mejía (2010) sostienen que:

La sanción es una decisión de la Administración Pública que afecta la esfera jurídica -en particular, la patrimonial- de las personas naturales o jurídicas que violan el ordenamiento jurídico. Es la consecuencia jurídica establecida ante la verificación de la conducta previamente tipificada como infracción administrativa. (p. 136)

Asimismo señalan que:

La finalidad de la sanción es disuadir y castigar una conducta ilícita. Mediante la sanción, la Administración ejerce coerción en los

individuos para que se ciñan al cumplimiento de las leyes causando dos efectos. El primero, disuasivo, pues procura evitar que se sigan cometiendo en el futuro conductas como la sancionada por el infractor o por terceros. El segundo, correctivo, pues suspende la comisión de la conducta infractora y devuelve a la sociedad el equilibrio perdido. (Gómez et al., 2010, p. 136).

El procedimiento administrativo sancionador

“El procedimiento administrativo es el cauce natural para la formación de la voluntad de la Administración pública. No puede imponerse ninguna sanción administrativa sin que previamente se haya tramitado el correspondiente procedimiento administrativo sancionador” (Gómez y Sanz, 2013, p. 692).

En definitiva, “el procedimiento sancionador se caracteriza por la búsqueda del equilibrio entre la protección de los intereses públicos (que lleva a sancionar determinadas conductas infractoras del ordenamiento jurídico) y la garantía de los derechos del inculpado” (Gómez y Sanz, 2013, p. 693).

“Se trata, así, de un cauce formal, dirigido a la emisión de una resolución definitiva; sin en otros procedimientos administrativos la omisión de los actos de trámite o las fases preliminares no tienen excesiva relevancia, en los procedimientos sancionadores de manera específica tienen una importancia extraordinaria porque en el correcto ejercicio de la potestad sancionadora está en juego el derecho fundamental de defensa” (Gómez y Sanz, 2013, p. 693).

“El procedimiento sancionador es un procedimiento administrativo: la tramitación la realiza la Administración pública, se dirige a la emisión de un acto administrativo (que es la sanción); en definitiva, el procedimiento administrativo sancionador es, ante todo y sobre todo, un procedimiento administrativo y comparte gran parte de su significado y de su régimen” (Gómez y Sanz, 2013, p. 693-694).

En resumen, “el procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto establecer la comisión de una infracción y la imposición de la sanción correspondiente” (Northcote, 2013, p.X-3).

Principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración

“Todos los principios administrativos rigen la actuación de la Administración Pública de manera directa, teniendo un evidente efecto normativo en tanto permiten dirigir debidamente el poder de las entidades impidiendo que el mismo viole derechos e intereses de los administrados” (Guzmán, 2009, p.228).

“La aplicación al derecho administrativo sancionatorio de los principios del derecho penal no tiene explicación diversa a la de ser una ciencia ya formada, lo suficientemente disciplinada y lo necesariamente reglada, que las tesis que las han depurado y los postulados que la han regido deben ser aprovechados por una rama que apenas está en proceso de elaboración. Lo cual no significa, en manera alguna, que haya razón de dependencia, de subordinación o subalternidad. La potestad sancionadora de la administración se legitima autónomamente porque tiene los mismos títulos que la potestad penal” (Ossa Arbeláez, 2000, p.178).

Porque no todo se encuentra en la legislación. “También los principios generales del derecho y aún la jurisprudencia estructuran un esquema por el cual ha de guiarse el intérprete y conducirse el operador jurídico” (Ossa Arbeláez, 2000, p.184).

Como afirma Ramírez, “una de las consideraciones más importantes del concepto mismo de sanción administrativa se encuentra relacionado con los principios que deben regir la actividad sancionadora, pues ésta se encuentra presidida por una serie de máximas que rigen el susodicho ejercicio, como lo son: el principio de legalidad, en sus dos vertientes: tipicidad y reserva de ley; culpabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía, *non bis in ídem*, entre otros. La aplicación de tales principios son únicamente exigibles en los casos en que se manifieste el *ius puniendi* del Estado” (Ramírez, 2010, p.286).

En el ordenamiento administrativo peruano (Artículo 230 de la Ley N° 27444), como principios específicos que rigen a potestad sancionadora, destacan los principios de legalidad, tipicidad, del debido procedimiento, de razonabilidad, de irretroactividad, de causalidad, presunción de licitud, culpabilidad, *non bis in ídem*, concurso y continuación de infracciones, sin perjuicio de los principios generales del derecho administrativo. En efecto, el mencionado texto normativo (actualmente artículo 246 del TUO de la Ley 27444, aprobado por D.S. N° 006-2017-JUS) establece que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. **Legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias

administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

2. **Debido procedimiento.-** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
3. **Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: (...)
4. **Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...).
5. **Irretroactividad.-** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación

de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

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

7. **Continuación de infracciones.-** Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. **Causalidad.-** La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
9. **Presunción de licitud.-** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
10. **Culpabilidad.-** La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.
11. **Non bis in ídem.-** No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

La potestad sancionadora en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT

Como el presente estudio hace referencia a la aplicación del principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Municipalidad Provincial de Trujillo, es pertinente hacer una breve revisión de las normas reguladoras de dicha potestad en el ámbito de esta entidad, puntualmente en lo referido a las infracciones y sanciones, así como de los principios y el procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido se tiene que mediante la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, se regula el régimen de infracciones y sanciones administrativas, medidas de carácter provisional y el procedimiento administrativo sancionador aplicable por la Municipalidad Provincial de Trujillo, aprobándose asimismo el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas de Carácter Provisional Administrativas y sus 11

Disposiciones Normativas de Aplicación, el mismo que como Anexo I forma parte integrante de la presente ordenanza.

Respecto a la naturaleza de la infracción administrativa (artículo 4) señala que: “Constituye infracción administrativa, toda acción u omisión humana que materialice el incumplimiento de disposiciones cuya fiscalización sea de competencia municipal, la cual genera a su vez la agresión de un orden físico, social o moral, y que el ordenamiento jurídico considera digno de protección”; y en cuanto a las clases de infracción (artículo 5) los clasifica en: subsanables y no subsanables, precisando que las primeras son las que permiten al infractor la posibilidad de rectificar y/o subsanar su conducta a fin de evitar la imposición de sanciones; y las segundas son aquellas que no le otorgan al administrado la posibilidad de rectificación y/o subsanación de su conducta luego de haberse efectuado el acto de notificación de la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Sobre la naturaleza de la sanción administrativa (artículo 8) señala que: “La sanción es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo, que se deriva de la verificación de la comisión de una infracción por persona natural, persona jurídica, y/u otra forma de patrimonio autónomo, en el caso que corresponda atribuirles responsabilidad administrativa”. Asimismo clasifica las sanciones (artículo 12) en 2 tipos: pecuniarias y no pecuniarias.

Dentro de las sanciones pecuniarias (artículo 13) considera a la multa, señalando que “es la sanción pecuniaria que por excelencia impondrán los órganos municipales competentes; la misma que será gravada de acuerdo al incumplimiento de una disposición legal o reglamentaria que establezca obligaciones o prohibiciones de

naturaleza administrativa. Puede ser aplicada como sanción principal o en forma complementaria a otra sanción no pecuniaria. Su imposición y/o pago no libera, ni sustituye la obligación del infractor de la ejecución de una prestación de hacer o de no hacer, para subsanar el hecho que la generó; como tampoco el cumplimiento de un deber legal”.

Respecto de las sanciones no pecuniarias (artículo 14) establece que “son las cargas de connotación no dineraria, que son impuestas a un administrado infractor a la conclusión de un procedimiento administrativo sancionador; contienen obligaciones de hacer o no hacer, distintas de las obligaciones comerciales o civiles y demás del derecho privado”. Asimismo clasifica a este tipo de sanciones (artículo 15) en las siguientes:

- a. Suspensión de autorización o licencia
- b. Anulación de autorización o licencia
- c. Declaración de inhabilitación de inmueble
- d. Clausura (temporal o definitiva)
- e. Decomiso (confiscación de artículos y productos)
- f. Retención de productos, equipos y mobiliario
- g. Retiro (de elementos materiales)
- h. Inutilización: (destrucción parcial o total)
- i. Demolición (total o parcial)
- j. Paralización de obra (temporal o definitiva)
- k. Inmovilización de bienes, animales, productos y/o maquinarias
- l. Erradicación (total o parcial)
- m. Reversión de puesto
- n. Sacrificio (de animales)

- o. Suspensión de actividad, evento y/o espectáculo público
- p. Reparación (reposición de la situación material existente antes de la infracción)
- q. Otras sanciones que importen obligaciones de dar, hacer o no hacer y/o supongan una afectación a la posesión de bienes o derechos del administrado infractor.

En cuanto a la naturaleza del procedimiento sancionador (artículo 44) dispone que: “El procedimiento administrativo sancionador es el conjunto concatenado de actos procesales que deben seguir los órganos de instrucción y de resolución de la Municipalidad Provincial de Trujillo para imponer una sanción administrativa”; asimismo precisa que: “A través de este procedimiento se establece una relación procedimental entre la administración municipal y el administrado infractor; dentro de la cual no es posible establecer fórmulas conciliatorias por no tratarse de aspectos disponibles por las partes, sino de protección del interés público involucrado en la definición de la existencia o no de infracción al ordenamiento administrativo”.

Asimismo, sobre las etapas del procedimiento administrativo sancionador (artículo 47) señala las siguientes: 1. Actos previos. 2. Inicio del procedimiento administrativo sancionador. 3. Adopción de medidas de carácter provisional, de mediar circunstancias que determinen la existencia de peligro a la salud, higiene o seguridad pública, o vulneración a las normas de urbanismo y/o zonificación; conforme a lo establecido en el Título IV de la presente ordenanza. 4. Presentación de descargos y/o alegatos por el administrado presuntamente infractor. 5. Etapa de actuación probatoria o de instrucción. 6. Conclusión de la etapa de instrucción. 7. Imposición o no de sanción. 8. Interposición de recursos administrativos.

Por otro lado, respecto al inicio de dicho procedimiento (artículo 58) establece que: “El procedimiento administrativo sancionador se promueve: 1. Por propia iniciativa (de oficio), luego de que es detectada la presunta comisión de una infracción, conforme a lo establecido en el Artículo 51° de la presente ordenanza. 2. Como consecuencia de orden superior. 3. Por petición motivada de otros órganos o entidades. 4. Por denuncia formulada por vecinos o terceros”. Asimismo (artículo 59) precisa que: “El procedimiento administrativo sancionador, como unidad procesal se instaura a través del acto de notificación de la resolución o acto administrativo detallado en el Artículo 60° de la presente ordenanza, la cual será producto de la conclusión de los actos previos correspondientes”.

Finalmente, en lo referente a los principios de la potestad sancionadora (artículo 3) se remite a los previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General al señalar que: “La potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Trujillo se rige plenamente por los principios especiales del procedimiento administrativo sancionador previstos en el Art. 230° de la Ley 27444, es decir: Legalidad, Debido Procedimiento, Razonabilidad, Tipicidad, Irretroactividad, Concurso de Infracciones, Continuación de Infracciones, Causalidad, Presunción de Licitud, Non Bis In Ídem”. “Los principios especiales a que se refiere el párrafo anterior, no excluyen la aplicación supletoria de los principios generales del procedimiento administrativo general, contemplados en el Art. IV del Título Preliminar de la Ley 27444”.

Cabe tener en cuenta también que el Cuadro de Infracciones y Sanciones aprobado por dicha ordenanza, contiene un régimen de sanciones fijas, por un lado, y por el otro establece una previsión de sanciones complementarias, las cuales son entendidas como

acumulables a la principal que generalmente es una multa. Citaremos dos casos de infracciones para demostrar lo dicho: la infracción Código A-201 “Por construir sin licencia de obra, sin perjuicio de la regularización respectiva”, es sancionada con el 10% del VOE (Valor de Obra Efectuada) mas las sanciones de retención de productos, equipos y mobiliario, demolición, paralización de obra definitiva, inmovilización de bienes, animales, productos y/o maquinarias, y erradicación; la infracción con Código B-310 “Por desarrollar actividades en establecimiento comercial, industrial y/o de servicio distintas a las establecidas en Autorización Municipal”, se sanciona con multa del 35% UIT y con suspensión de autorización o licencia, clausura temporal por 45 días hábiles, retención de productos, equipos y mobiliario, e inmovilización de bienes, animales, productos y/o maquinarias, y erradicación.

2.2. Bases teóricas especializadas sobre el tema

2.2.1. Potestad sancionadora y principio de razonabilidad

Limitación del poder en el Estado Constitucional

El Estado Constitucional de Derecho – o simplemente Estado Constitucional–, “no es más que la sujeción del legislador a la Constitución, modelo a través del cual se ha consolidado –desde la segunda mitad del siglo XX– la idea de que la Constitución es la ley suprema dentro de todo Estado nacional” (García, 2011, p.42).

Dicho modelo de Estado “se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, por la primacía de la Constitución sobre la ley y por el funcionamiento de una jurisdicción que entienda de la constitucionalidad de los actos del Estado, incluida la

propia ley” (García, 1991 p.33). Se caracteriza, entre otros, porque “admite que el derecho no sólo está conformado por reglas sino además por principios y otro tipo de normas; las normas que no son reglas no pueden interpretarse con los métodos tradicionales, sino que se debe acudir al principio de proporcionalidad, la teoría del contenido esencial, la razonabilidad, entre otras; en ese orden, se afirma que las normas jurídicas se interpretan desde la Constitución” (Cárdenas, 2007, p.39).

Precisamente, bajo el contexto del Estado Constitucional, la Constitución vigente ha previsto una serie de vínculos y límites al ejercicio del poder público, derivado de los principios, valores y derechos fundamentales que reconoce, quedando así el Estado sujeto a las normas de la Constitución, donde el principio de supremacía constitucional vincula a las diversas actividades que ejecutan los poderes (órganos) del Estado.

Por ello se puede asumir con certeza que el principio de razonabilidad, al igual que el principio de proporcionalidad, se levanta como uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional, en tanto constituye parámetro de control constitucional de los actos de poder para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

El principio de razonabilidad como límite constitucional al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

La potestad sancionadora de la Administración, como expresión del poder punitivo del Estado, se encuentra sometida a los límites normativos de la Constitución, entre los cuales se encuentran el principio de razonabilidad y el principio de proporcionalidad.

Según Vicente Sola (como se citó en Cassagne, 2002), “uno de los principios que orienta al Estado contemporáneo es el de que los actos estatales no deben sólo emanar de autoridad política elegida por el pueblo y ser el resultado de procedimientos preestablecidos: los actos practicados en nombre de un Estado democrático de Derecho, también, además de ser legítimos (...) deben reflejar los valores e intereses de la población”. “Precisamente, la legitimidad de los actos abarca tanto la legalidad como la razonabilidad – o justicia – de los mismos”. Luego, el propio Cassagne va a precisar que: “El principio de razonabilidad resulta ser, entonces, un principio cardinal de nuestro Estado de Derecho” (p. 458).

Por su parte, para Tirado Barrera (2011), “resulta claro advertir como el creciente proceso de constitucionalización, la exigencia de la vigencia práctica de los derechos fundamentales y la racionalización en el ejercicio del poder, hacen que el principio de proporcionalidad y el Derecho administrativo se encuentran íntimamente relacionados, pues aquel se constituye como el instrumento técnico más idóneo para asegurar que: «[...] el ejercicio de los derechos fundamentales no pueda ser restringido más allá de lo estrictamente necesario para la tutela de los intereses públicos” (p.458).

En ese sentido la Constitución (artículo 200) consagra los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, como criterios de control constitucional limitados al contexto de los estados de excepción; sin embargo, el ámbito de su aplicación fue extendido por el Tribunal Constitucional, con la STC N° 0010-2002-AI/TC, al señalar que: “El principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico, este se halla constitucionalizado en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución. En su condición de principio, su ámbito de

proyección no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho bajo un estado de excepción, pues como lo dispone dicha disposición constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no. Y las penas, desde luego, constituyen actos que limitan y restringen esos derechos de la persona”.

Asimismo, “el principio de proporcionalidad (al igual que el de razonabilidad) en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador se presenta en dos planos claramente diferenciados. En primer lugar, su aplicación en el plano normativo; y, en segundo lugar, en el plano aplicativo. Esto hace que se requieran distintos grados o intensidades en la utilización de los criterios que componen el juicio de proporcionalidad, de acuerdo al ámbito específico en que deba ser aplicado” (Tirado Barrera, 2011, p. 458).

En ese orden Rebollo et al. (2005) van a sostener que

“la sanción debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción. Es ahí donde se inserta el principio de proporcionalidad. En un primer momento, este principio debe ser tenido en cuenta por el legislador al establecer el marco sancionador; y en un segundo momento, cuando el órgano sancionador tiene que fijar una sanción concreta dentro del marco legal. En ese segundo momento, la concreción de la sanción no se deja a la libre decisión del órgano administrativo sancionador, sino que el legislador marca una serie de circunstancias propias, aunque muchas de ellas se repiten en todas las leyes: el beneficio obtenido por la comisión de la infracción, el daño causado, el número de infracciones cometidas, la negligencia o intencionalidad del infractor, la posición dominante del infractor en el mercado, etc.”. (p.36)

Dichos niveles de aplicación son entendidos por Quirós (1996) bajo la denominación de proporcionalidad abstracta y proporcionalidad subjetiva. Así señala dicho autor que: “La proporción se hace operativa en el derecho sancionador en dos campos perfectamente diferenciados: a) la denominada “*proporcionalidad abstracta*”, que sujeta al legislador a observar la ecuación conducta/correctivo en la redacción de la norma; y b) “*proporcionalidad subjetiva*”, por lo que el llamado a la aplicación singular de aquella norma (la Administración inicialmente, los jueces en definitiva) han de ponderar todas las circunstancias concurrentes para graduar –seleccionar- el castigo”. (p.39)

De esta manera, el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad, en el Derecho Administrativo Sancionador, constituyen verdaderos límites al ejercicio del poder punitivo del Estado, que rigen no sólo en el momento en que la Administración ejerce la potestad sancionadora (plano práctico), sino que su aplicación se da desde el momento en que se genera la norma reguladora de las infracciones y sanciones respectivas (plano normativo), por lo que es exigible tanto al legislador, como a la autoridad administrativa que aplica la sanción correspondiente.

El principio de razonabilidad es, entonces, un principio constitucional que se aplica a todos los ámbitos del derecho, entre ellos, el Derecho Sancionador. En este ámbito, la Ley 27444 ha regulado dicho principio con referencia específica a la potestad sancionadora de la Administración, al señalar en su artículo 230 inciso 3 que: “Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento

calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación (...). Ello importa, evidentemente, que tanto el constituyente como el legislador, han reconocido plenamente tanto el principio de razonabilidad como el de proporcionalidad como principios limitadores del poder punitivo del Estado, frente a las restricciones de los derechos fundamentales, insertando de ese modo al Estado peruano en los contornos del Estado Constitucional de Derecho.

El principio de razonabilidad en la Ley N° 27444

Luego de efectuado un estudio general del principio de razonabilidad y de la potestad sancionadora de la Administración, corresponde en este apartado analizar los alcances de la regulación del mencionado principio en el ordenamiento administrativo nacional.

En cuanto a su regulación como principio general del procedimiento administrativo, en el numeral 1.4 artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se establece que: “Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”.

Asimismo, como principio específico de la potestad sancionadora el numeral 3 del artículo 230 señala que: “Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser

proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

Como se puede ver, la regulación prevista en las normas acotadas está referida principalmente al principio de razonabilidad, incluyendo dentro de su contenido a la proporcionalidad, sin que se refiera explícitamente a la estructura trídica de este principio, pues como se ha visto el principio de proporcionalidad implica examinar la medida mediante sus tres subprincipios: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, para determinar si es constitucionalmente válida, es decir, si se aplica o no la medida adoptada; en tanto que el principio de razonabilidad va más allá, pretende alcanzar un equilibrio en el ejercicio del poder con relación a los derechos restringidos, sin necesariamente dejar de aplicar las medidas sino que éstas deban ser moduladas o racionalizadas a fin de alcanzar el “derecho justo”, es decir, como señala Barroso, es un parámetro de valoración de los actos del Poder Público para verificar si éstos están de acuerdo con el valor superior inherente a todo ordenamiento jurídico: la justicia.

Ello justifica por tanto que las leyes en materia sancionadora dispongan una serie de criterios para efectos de determinar la sanción aplicable al caso concreto una vez que ya ha sido acreditada la infracción y la responsabilidad del infractor, por lo que el

principio de razonabilidad opera en estos casos como un instrumento de racionalización de la sanción o sanciones a imponerse para que de esa manera no aparezcan como excesivas o irrazonables y, por tanto, injustas.

En lo que sigue desarrollaremos en forma breve cada uno de los criterios previstos en la Ley N° 27444 para la graduación de las sanciones administrativas, advirtiendo que si bien de acuerdo a la norma anterior se debía seguir un orden de prelación, con la modificatoria actualmente ya no se establece un orden sino que pueden observar indistintamente.

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción

Toda infracción administrativa implica en primer lugar el incumplimiento o la contravención de una norma administrativa. Sin embargo, no toda infracción puede generar el mismo beneficio al infractor, o por lo menos no en la misma intensidad, por lo que la sanción, en aras de la justicia, deberá tener en cuenta este criterio.

Según Gómez, Isla y Mejía (2010)

El beneficio ilícito es el beneficio real o potencial producto de la infracción administrativa. Es lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción menos lo que percibiría si no la hubiera cometido. Así, por ejemplo, si un proveedor hubiera percibido 100 unidades respetando la ley, pero percibe (o percibiría o cree que va a percibir) 150 unidades al cometer la infracción, el beneficio ilícito es de 50 unidades. También es lo que el proveedor ahorra,

ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción administrativa. El beneficio ilícito, no es utilidad ni ganancia en sentido contable o financiero, sino que en términos económicos se entiende que el infractor se encuentra en una mejor situación (se ha procurado un beneficio) infringiendo el ordenamiento jurídico. (pp. 134-136).

b) La probabilidad de detección de la infracción

Este criterio tiene que ver con la posibilidad de que la infracción sea detectada por la autoridad administrativa,

“la probabilidad de detección es la posibilidad, medida en términos porcentuales, de que la comisión de una infracción sea detectada por la autoridad administrativa. Una infracción será difícil de detectar si, por ejemplo, de cada 10 de ellas, sólo una sería de conocimiento de la autoridad. En este caso, la probabilidad de detección es de 10% (factor igual a 0,1). Una probabilidad mayor será de 25% (de cada 4 infracciones, una sería detectada por la autoridad). Si de cada dos casos, uno sería detectado, la probabilidad de detección se eleva a 50% (factor igual a 0,5). Infracciones de mediana o fácil detección serán de 75% (3 de cada 4 infracciones serían detectadas) ó 90% (9 de cada 10 infracciones serían detectadas). Finalmente, si todas las infracciones serían detectadas estamos ante una probabilidad de detección de 100% (factor igual a 1). Las infracciones con alta probabilidad de detección son aquellas en donde la autoridad las va a identificar con facilidad, debido a la labor de fiscalización o

a las denuncias presentadas por los consumidores” (Gómez, Isla y Mejía, 2010, p.140-141).

Por otra parte “las infracciones con baja probabilidad de detección son aquellas que resultan muy difícil de ser detectadas por la autoridad, sea porque significan el empleo de informes periciales, largas investigaciones, desplazamiento de la autoridad en diligencias de inspección, o porque los consumidores no las detectan con facilidad o porque les resulta más costoso (en términos de tiempo y búsqueda) denunciar al proveedor” (Gómez, Isla y Mejía, 2010, p. 141).

c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido

Este criterio atiende a la intensidad del daño causado con la infracción, no a un derecho o interés individual, sino al interés público, el mismo que según ha referido el Tribunal Constitucional, “tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa” (Exp. N° 0090-2004-AA/TC); por lo que será necesario apreciar cuán grave es el daño producido a dicho interés para fijar la sanción respectiva.

Como señala Morón Urbina (2011), este criterio implica “análisis de costo beneficio, de modo que a mayor perjuicio económico ocasionados a los intereses públicos mayor será la sanción” (p.700).

d) El perjuicio económico causado

Existen infracciones que pueden generar perjuicios de naturaleza económica, en tanto que otras no necesariamente, como por ejemplo la infracción consistente en generar ruidos excediendo los límites permitidos, si bien genera un daño al interés público este no es de naturaleza económica; por lo que en aquellos casos en los que la infracción es susceptible de generar además perjuicios económicos, al Estado o a terceros, se deberá tener en cuenta para efectos de graduar la sanción.

e) La reincidencia

Según el contenido de la misma norma la reincidencia se produce por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Este criterio constituye por tanto un agravante de la responsabilidad del infractor, puesto que ya había sido sancionado por la misma falta o infracción sin haber corregido su conducta, lo que justifica que se incremente o agrave la sanción correspondiente.

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción

Según Morón Urbina (2011), este criterio “habilita a la Administración a valorar si han existido circunstancias tales como la exigibilidad de la conducta debida, el cumplimiento de una orden superior o de un deber legal, inducción a error por parte de la Administración o confianza legítima que el acto era regular, ocultamiento de información, cometer la infracción para ejecutar u ocultar otra infracción, participación en una organización delictiva, etc” (p.701).

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor

Inicialmente la ley administrativa acogía la responsabilidad objetiva como regla, sin embargo a partir de su modificatoria mediante el Decreto Legislativo 1272 se incorpora el principio de culpabilidad, según el cual “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”; es decir, la responsabilidad subjetiva pasa a ser la regla en las infracciones administrativas y la responsabilidad objetiva la excepción; de lo que se desprende que para que se configure la falta o infracción se requiere en principio la intencionalidad en la conducta del infractor, de manera que este criterio servirá ante casos de responsabilidad objetiva, en los que se sanciona la infracción aun cuando no haya intención del infractor siendo suficiente el incumplimiento o la contravención del ordenamiento jurídico, constituyendo en todo caso la intencionalidad un agravante de la responsabilidad.

El principio de razonabilidad en la Ordenanza N° 003-2008-MPT

La Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, reguladora del régimen de infracciones y sanciones, medidas provisionales y procedimiento administrativo sancionador aplicable por la Municipalidad Provincial de Trujillo, no contiene regulación alguna acerca del principio de razonabilidad, sino que simplemente se remite a lo regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Así se observa que en su artículo 3 solo hace una referencia del principio al señalar que: “La potestad sancionadora de la Municipalidad Provincial de Trujillo se rige

plenamente por los principios especiales del procedimiento administrativo sancionador previstos en el Art. 230 de la Ley 27444, es decir: Legalidad, Debido Procedimiento, Razonabilidad, Tipicidad, Irretroactividad, Concurso de Infracciones, Continuación de Infracciones, Causalidad, Presunción de Licitud, Non Bis In Ídem”.

Por tanto, para efectos de tener en cuenta la aplicación del mencionado principio en las sanciones que impone la Municipalidad Provincial de Trujillo, debe recurrirse a la Ley del Procedimiento Administrativo General, en la que se establece un desarrollo detallado del principio bajo estudio, sin dejar de considerar los alcances brindados por la doctrina y la jurisprudencia tanto del Poder Judicial como del Tribunal Constitucional.

Sin embargo las sanciones previstas en dicha ordenanza, al estar reguladas en forma fija, especialmente las multas, son entendidas como de aplicación inmediata y mecánica al determinarse la infracción respectiva, sin preverse un margen, entre mínimo y máximo, para efectos de graduar la sanción de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 230 de la Ley 27444 y, por ende, aplicar el principio de razonabilidad. Dicha situación podría generar que la Municipalidad aplique las mismas sanciones a infracciones que si bien formalmente serían las mismas, en los hechos presentan circunstancias diferentes que, de acuerdo a los criterios previstos merezcan una sanción gradualmente diferente, por lo que justificaría una revisión exhaustiva del cuadro de sanciones.

El principio de razonabilidad y la debida motivación de las resoluciones

La motivación viene a constituir uno de los requisitos de validez del acto administrativo en la medida que es la única forma de justificar racionalmente el sentido de su emisión, es decir, porqué se decidió de tal o cual manera. Por ello la Ley 27444 lo regula en su artículo 3 como requisito de validez al señalar que: “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

Asimismo la motivación constituye uno de los derechos y garantías que compone el principio del debido proceso administrativo o debido procedimiento, conforme se puede ver de su regulación en el numeral 1.2 artículo IV del Título Preliminar al señalar que: “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos a (...) obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable (...)”.

De igual manera no se puede dejar de mencionar que la motivación es un principio y un derecho constitucional, aplicable en todas las instancias, por lo que su exigencia es mayor cuando se emitan resoluciones que incidan en los derechos e intereses de los justiciables. En efecto el artículo 139 inciso 5 señala como un principio y derecho de la función jurisdiccional: “La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan”.

El Tribunal Constitucional, en ese sentido, ha señalado que “(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones. En la medida que una sanción administrativa supone la

afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes” (STC N° 2192-2004-AA/TC, f. 11).

El principio de razonabilidad por su parte, tal como se tiene señalado, es un principio que debe observarse especialmente cuando se creen obligaciones, se califiquen infracciones, se impongan sanciones o se establezcan restricciones a los administrados, por lo que en estos casos las decisiones tendrán que fundamentar la aplicación de dicho principio al caso concreto, por lo que la forma o medio idóneo para cumplir dicha exigencia será a través de la motivación, pero no cualquier motivación, sino aquella que explique de modo suficiente y coherente las razones o motivos que llevaron a emitir la decisión.

Por ello se puede afirmar que la motivación –la debida motivación–, es una condición necesaria para materializar y legitimar la observancia del principio de razonabilidad, así como el de proporcionalidad, de las decisiones de la Administración y sobretodo de las decisiones que impongan sanciones administrativas.

2.2.2. El principio de razonabilidad y la potestad sancionadora en la jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional peruano ha recurrido en diversas ocasiones a los principios de razonabilidad y de proporcionalidad para resolver controversias en materia sancionadora administrativa; por lo que revisaremos brevemente cuales han sido los principales criterios asumidos por el Tribunal en torno a la aplicación de dichos principios.

Uno de los primeros casos en los que el Tribunal recurrió a los mencionados principios es en la STC N° 865-1996-AA/TC, en donde va a señalar que “a tenor de lo dispuesto en el Artículo 200° último párrafo de la Constitución este Colegiado está facultado, cuando se interponen acciones de garantía, para evaluar la razonabilidad y la proporcionalidad del acto lesivo, no resultando en el caso bajo análisis razonable ni proporcional la sanción tan drástica establecida en el Artículo 5° del Decreto Supremo N° 017-96-PCM que impide al servidor público declarado excedente volver a ingresar a laborar en la Administración Pública, siempre que haya puesto vacante, autorización legal para cubrirlo y haya sido evaluado favorablemente”; sin embargo, como es evidente, aún no se advierte un mayor desarrollo de tales principios, lo que ocurrirá en casos posteriores.

Efectivamente, en el caso resuelto en la STC N° 2192-2004-AA/TC el Tribunal va a tener la oportunidad de desarrollar con más detalle la aplicación del principio de razonabilidad en materia sancionadora al señalar que “(...) Esto implica un claro mandato a la administración municipal para que, en el momento de establecer una sanción administrativa, no se limite a realizar un razonamiento mecánico de aplicación

de normas, sino que, además, efectúe una apreciación razonable de los hechos en relación con quien los hubiese cometido; es decir, que no se trata sólo de contemplar los hechos en abstracto, sino “en cada caso” y tomando en cuenta “los antecedentes del servidor”. Por tanto, una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos:

- a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.
- b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.
- c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso”.

Asimismo en el caso de la STC N° 3567-2005-AA/TC, luego de recordar que el principio de proporcionalidad ha sido invocado en más de una ocasión para establecer la legitimidad de los fines de la actuación del legislador, así como su estructura en los tres subprincipios: de necesidad, de adecuación y de proporcionalidad en sentido estricto, y las pautas a seguir para tomar una decisión razonable, resuelve la controversia señalando: “Por lo expuesto, no se aprecia en autos que los criterios antes señalados hayan sido tomados en cuenta por la municipalidad emplazada para determinar la sanción a imponerse. En este sentido, resulta cuestionable que en un proceso administrativo que tiene como consecuencia la sanción máxima de destitución se omita la valoración de toda prueba o elemento que coadyuve a la determinación

certera de la responsabilidad del procesado, cuando ésta representa la única garantía de justicia y proporcionalidad entre la supuesta falta cometida y la sanción a imponerse”.

Finalmente, el Tribunal desarrolla también algunas precisiones en torno a dichos principios en la STC N° 00535-2009-PA/TC en donde va a señalar que: “13. (...) este Colegiado considera que el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta. El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional”. “14. En este sentido, se debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad, el cual está estructurado por tres subprincipios: (i) el de idoneidad o de adecuación; (ii) el de necesidad; y (iii) el de proporcionalidad en sentido estricto. Esto supone que el Tribunal deberá evaluar todas las posibilidades fácticas (idoneidad y necesidad), a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva para los derechos en juego que la decisión adopta”. “15. A su vez, el principio de razonabilidad conduce a una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad”. “16. La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto “implica encontrar justificación

lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”.

Luego, ya en torno a la misma controversia el Tribunal precisará que: “23. Al analizar todos los elementos de juicio del caso, resulta cuestionable para este Tribunal que en el proceso disciplinario que culminó con la separación definitiva del demandante, la Comisión Disciplinaria y el Tribunal de Honor hayan omitido la valoración de toda prueba o elemento contextual que atenúe la responsabilidad asumida por él, cuando ésta representa la única garantía de justicia y proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción a imponerse”. “24. Por este motivo, este Tribunal Constitucional considera que la relación entre los hechos y la sanción impuesta (...) en el presente caso, resulta desproporcionada y sin una base objetiva que la sustente, violando el principio de razonabilidad con el que se debe actuar en uso de sus facultades discrecionales”. “27. Por esta razón es que el Tribunal Constitucional considera que la demanda de autos es fundada en la medida que la decisión (...) es desproporcionada, no porque el consumo de marihuana en el campus universitario no amerite una sanción grave, sino porque la estructura del régimen disciplinario es ambigua e indeterminada, afectando los principios de proporcionalidad y razonabilidad reconocidos en los artículos 3º, 43º y 200º de la Constitución”.

2.2.3. El principio de razonabilidad y la potestad sancionadora en la jurisprudencia de la corte suprema

La Corte Suprema por su parte ha venido aplicando también, en diversos casos, los principios de razonabilidad y de proporcionalidad en materia sancionadora

administrativa, cuyos criterios no han sido aún muy concluyentes como veremos a continuación.

En un primer momento, en la Casación N° 2518-2008-LIMA, respecto de un caso de sanción por accidente de trabajo, la Corte señaló que: “(...) resulta atendible aquél extremo en donde la recurrente refiere que se ha vulnerado el principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, previsto en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley número 27444, debido a que si el evento tuvo como causa principal la conducta del propio trabajador, debió efectuarse un análisis sobre la culpabilidad de los infractores con la finalidad de evitar decisiones discrecionales y arbitrarias, verificando la concurrencia de criterios tales como la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción, las circunstancias de comisión de la infracción y la existencia o no de la intencionalidad en la conducta del infractor, situaciones que la propia ley establece”.

Posteriormente, en la Casación N° 11188-2013-LIMA, respecto a un caso de impugnación de sanción administrativa de inhabilitación temporal para participar en procesos de licitación, incoado por una empresa contra el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado – OSCE, la Corte señaló lo siguiente: “Este principio, ha sido reconocido por la doctrina especializada como una consecuencia de la necesidad de que las decisiones de la administración no respondan únicamente a una aplicación mecánica e irrazonada de la norma formal, sino más bien a la justicia y adecuación de lo resuelto; y esta medida se identifica como una manifestación de los ideales de justicia y razonabilidad que deben encaminar a la actuación de la Administración”; asimismo señaló que “el principio de razonabilidad se constituye en un medio

imprescindible de interpretación y aplicación normativa para los actos de la Administración, no con el propósito de invalidar las normas que regulan el accionar de sus distintos órganos, sino más bien a efectos de dar a éstas el sentido y los alcances de que el imperativo de justicia material y razonabilidad requieren, en armonía con el propósito de cada una de las normas que han de ser aplicadas en el caso concreto”. (Fundamentos Décimo y Undécimo). Los mismos criterios fueron seguidos en la Casación N° 9877-2012-LIMA, sobre un caso de impugnación otorgamiento de buena pro contra la misma entidad (Fundamentos Décimo Tercero y Décimo Cuarto).

Asimismo, en el caso signado como Apelación N° 4304-2013-LIMA, respecto de una impugnación de sanción interpuesta por una entidad financiera contra la Superintendencia de Banca y Seguros – SBS, la Corte Suprema señaló que: “El principio de razonabilidad se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad que implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”. (Fundamento Quinto).

Sin embargo, en la Apelación N° 830-2014-LIMA, respecto de una demanda interpuesta por una empresa contra la SUNAT, impugnando resoluciones de reembolso de montos restituidos en forma indebida y la sanción de multa, la Corte se limitó a señalar que: “en lo referente a los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad al momento de aplicar las multas, la impugnante asume también una postura crítica contra la fundamentación esgrimida por la Sala Superior; sin embargo la aplicación de las multas han tenido como corolario la normatividad prevista en el inciso i) del artículo 103 de la Ley General de Aduanas (...); consecuentemente, la Administración determinó el monto de la multa en base a lo que prescribían las normas tributarias

vigentes al tiempo en que se cometió la infracción, siendo así, queda claro que no vulneró los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad sostenido por la empresa demandante” (Fundamento Décimo Tercero).

2.2.4. Alcances del principio de razonabilidad en materia sancionadora de la Ley N° 27444

De acuerdo con lo estudiado se puede señalar que el principio de razonabilidad previsto en la Ley N° 27444, no se refiere propiamente al contenido del principio de proporcionalidad, pues éste se aplica para enjuiciar si la intervención en los derechos fundamentales es constitucionalmente válido, es decir, si la medida (que podría ser una sanción) es idónea para alcanzar un fin legítimo, si es la menos gravosa entre las igualmente idóneas y si la restricción otorga mayores ventajas que la preservación del derecho, lo que implica concluir, por un lado, si la sanción prevista por la norma es válida o no, y por otro lado si la sanción tal como está prevista se aplica o no en el caso concreto; en cambio la razonabilidad no se limita a validar o no la medida restrictiva, sino que aun siendo válida formalmente y, por tanto, aplicable al caso, éste no resulte excesivo o irrazonable afectando innecesariamente los derechos del administrado, puesto que se exige que sea suficiente para alcanzar la finalidad pública; en base a ellos se justifican los diversos criterios establecidos para graduar la sanción a aplicarse en cada caso.

El principio de proporcionalidad, sin embargo, puede resultar aplicable a fin de evaluar la constitucionalidad de las infracciones y sanciones legisladas, es decir, si tal como ha sido prevista la infracción o la sanción respectiva resulta idónea para lograr un fin legítimo (examen de idoneidad), si entre todas las igualmente idóneas es la

menos restrictiva o gravosa (examen de necesidad) y si la restricción importa más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre los derechos fundamentales afectados. De igual manera, puede operar en los casos que se busque examinar la validez de una sanción que se estime desproporcionada con relación a la infracción, existiendo la posibilidad de aplicarse otra sanción igualmente idónea para alcanzar el fin pero de menor gravedad en la restricción de los derechos fundamentales, lo que podría ocurrir cuando se imponga una multa, sin necesidad de imponerse otras sanciones complementarias o cuando la multa pueda graduarse dentro de un rango previsto entre un mínimo y un máximo.

Lo expuesto entonces implica que la norma sancionadora debe regular las condiciones necesarias como para que la autoridad administrativa puede adecuar la sanción respectiva a las exigencias de la razonabilidad y de la proporcionalidad, de acuerdo con el contenido de ambos principios, proscribiendo de ese modo las sanciones mecánicas; ello requiere por tanto, que la norma sancionadora regule un sistema de infracciones y sanciones previendo, por un lado, sanciones con un margen tal que permita su graduación, en específico las multas, las que deben prever un máximo y un mínimo; y de otro lado, la posibilidad de que las sanciones complementarias se apliquen en forma eventual y no obligatoria respecto de cada infracción, ya que solo de ese modo el aplicador podrá adecuar la sanción a las exigencia del principio de razonabilidad y de proporcionalidad, de ser el caso.

2.3. Marco conceptual

2.3.1. Principio de razonabilidad

El concepto que adoptamos sobre la razonabilidad es el que, de manera general,

presenta Barroso al señalar que “el principio de razonabilidad es un parámetro de valoración de los actos del Poder Público para verificar si éstos están de acuerdo con el valor superior inherente a todo ordenamiento jurídico: la justicia” (Citado en León Untiveros, 2009, p.298); este se complementa con el propuesto por Cassagne (2002) al señalar que “la razonabilidad, en cuanto exige que los actos estatales posean un contenido justo, razonable y valioso, completa e integra la legitimidad, dejando la ley formal de ser así el único fundamento de validez de los actos estatales” (p.28); y con el concepto de Barak (2017) al señalar que “una decisión es razonable si se ha llegado a ella con posterioridad a la asignación del peso adecuado a cada uno de los diversos factores que deben haber sido considerados y si dicha decisión pondera de manera adecuada los diversos factores relevantes. En la médula de la razonabilidad se encuentra la noción de ponderación” (p.411).

2.3.2. Principio de razonabilidad según el Tribunal Constitucional

Asimismo seguimos la definición dada por el Tribunal Constitucional peruano al señalar que “la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias” (STC N° 1803-2004-AA/TC, f. 12). De igual manera se considera lo señalado por el Tribunal en el sentido que “una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos: a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto. b) La comprensión

objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso. c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso” (STC N° 2192-2004-AA/TC, f. 20).

2.3.3. El principio de razonabilidad según la Ley N° 27444

Tales definiciones se relacionan con el contenido del principio de razonabilidad regulado en la Ley N° 27444 al prescribir que: “Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido” (numeral 1.4 artículo IV); “Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación” (inciso 3 artículo 230).

2.3.4. El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad, en cambio, es entendido como el principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser susceptible de alcanzar la finalidad perseguida, necesaria o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos y proporcional en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de aquella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades. En suma, la acción estatal – en cualquiera de sus formas de expresión posibles (acto administrativo, norma, resolución judicial) – debe ser *útil, necesaria y proporcionada*. (Barnes, 1994, p.500). Ello implica que el principio de proporcionalidad se estructura en base a tres subprincipios: a) adecuación o idoneidad; b) necesidad o indispensabilidad; y c) proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

2.3.5. Fundamento constitucional de los principios de razonabilidad y proporcionalidad

Tanto el principio de razonabilidad como el de proporcionalidad se fundan en el Estado Constitucional de Derecho, de acuerdo con lo señalado por Grández (2010), para quien “el fundamento del principio de proporcionalidad hay que encontrarlo, no en una cláusula solitaria de la Constitución, sino en los confines mismos del modelo de Estado Constitucional, construido sobre premisas antropocéntricas, esto es, sobre el reconocimiento de la libertad y la dignidad humanas como razón última del propio sistema político” (p.339); y por el Tribunal Constitucional al señalar que: “El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y

está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200°, último párrafo”. (Exp. N° 2192-2004-AA/TC, Fundamento 15).

2.3.6. Potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora es la que posibilita la acción punitiva de la Administración. Es una atribución propia de la administración que se traduce en la viabilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aun a los funcionarios que infringen sus disposiciones. Se ha considerado como una clara manifestación del *jus puniendi* del Estado, similar a la que ostentan los jueces y tribunales de justicia. Es decir, convergen dos potestades sancionadoras, aunque paralelas: la penal y administrativa. (Ossa Arbeláez, 2000, p. 96-97)

2.3.7. Elementos de la potestad sancionadora

La potestad sancionadora está compuesta básicamente por la infracción administrativa, que es aquella conducta contraria al ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa; la responsabilidad del administrado y la sanción administrativa consistente en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo – a la comisión de la misma” (Ramírez, 2007, p.274). A ello se suma el procedimiento administrativo que es el cauce natural para la formación de la voluntad de la Administración pública. No puede imponerse ninguna sanción administrativa sin que previamente se haya tramitado el correspondiente procedimiento administrativo

sancionador. (Gómez y Sanz, 2013, p.692). En resumen, el procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto establecer la comisión de una infracción y la imposición de la sanción correspondiente. (Northcote, 2013, p. X-3).

2.3.8. Límites de la potestad sancionadora

Sin embargo la potestad sancionadora de la Administración presenta límites, los cuales están constituidos por los principios jurídicos que rigen dicha potestad, tal como afirma Ramírez (2010), en el sentido que una de las consideraciones más importantes del concepto mismo de sanción administrativa se encuentra relacionado con los principios que deben regir la actividad sancionadora, pues ésta se encuentra presidida por una serie de máximas que rigen el susodicho ejercicio, como lo son: el principio de legalidad, en sus dos vertientes: tipicidad y reserva de ley; culpabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía, *non bis in ídem*, entre otros. La aplicación de tales principios son únicamente exigibles en los casos en que se manifieste el *ius puniendi* del Estado.

2.3.9. Los principios de la potestad sancionadora en la Ley N° 27444

La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (artículo 230), recoge como principios específicos que rigen a potestad sancionadora a los principios de legalidad, tipicidad, del debido procedimiento, de razonabilidad, de irretroactividad, de causalidad, presunción de licitud, culpabilidad, *non bis in ídem*, concurso y continuación de infracciones, sin perjuicio de los principios generales del derecho administrativo. Entre ellos se encuentra precisamente el principio de razonabilidad (inciso 3), consistente en que “Las autoridades deben

prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

2.3.10. El principio de razonabilidad como límite de la potestad sancionadora

En cuanto a la razonabilidad como principio rector de la potestad sancionadora, se considerado como un verdadero límite frente al ejercicio del poder punitivo del Estado; por lo que seguimos lo señalado por Tirado Barrera (2011) para quien “resulta claro advertir como el creciente proceso de constitucionalización, la exigencia de la vigencia práctica de los derechos fundamentales y la racionalización en el ejercicio del poder, hacen que el principio de proporcionalidad y el derecho administrativo se encuentran íntimamente relacionados, pues aquel se constituye como el instrumento técnico más idóneo para asegurar que: «[...] el ejercicio de los derechos fundamentales no pueda ser restringido más allá de lo estrictamente necesario para la tutela de los intereses públicos” (p.458).

2.3.11. Planos en que opera el principio de razonabilidad

Asimismo, el principio de proporcionalidad, al igual que el de razonabilidad, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador se presenta en dos planos claramente diferenciados. En primer lugar, su aplicación en el plano normativo; y, en segundo lugar, en el plano práctico. Esto hace que se requieran distintos grados o intensidades en la utilización de los criterios que componen el juicio de proporcionalidad, de acuerdo al ámbito específico en que deba ser aplicado. (Tirado Barrera, 2011, p.458)

De esta manera, el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad, en el Derecho Administrativo Sancionador, constituyen verdaderos límites al ejercicio del poder punitivo del Estado, que rigen no sólo en el momento en que la Administración ejerce la potestad sancionadora (plano aplicativo), sino que su observancia se da desde el momento en que se genera la norma reguladora de las infracciones y sanciones respectivas (plano normativo), por lo que es exigible tanto al legislador, como a la autoridad administrativa que aplica la sanción correspondiente.

2.3.12. La motivación como garantía del principio de razonabilidad

Uno de los aspectos esenciales para efectos de garantizar y verificar la observancia del principio de razonabilidad en las sanciones administrativas es la motivación, que viene a constituir uno de los requisitos de validez del acto administrativo en la medida que es la única forma de justificar racionalmente el sentido de su emisión. Como señala el Tribunal Constitucional, “(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones. En la medida que una sanción administrativa

supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes” (STC N° 2192-2004-AA/TC, f. 11).

2.3.13. Alcances de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad

En ese sentido se debe tener en cuenta que el principio de razonabilidad previsto en la Ley N° 27444, no se refiere propiamente al contenido del principio de proporcionalidad, pues éste se configura mediante sus tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; en cambio la razonabilidad no presenta dicha estructura sino que tiene en cuenta diversos criterios a fin de evitar que el acto no resulte excesivo o arbitrario afectando innecesariamente los derechos del administrado, puesto que se exige que sea suficiente para alcanzar la finalidad pública; en base a ello se justifican los diversos criterios establecidos para graduar la sanción a aplicarse en cada caso. El principio de proporcionalidad, sin embargo, puede resultar aplicable a fin de evaluar la constitucionalidad de las infracciones y sanciones legisladas; de igual manera, puede operar en los casos que se busque examinar la validez de una sanción que se estime desproporcionada con relación a la infracción, existiendo la posibilidad de aplicarse otra sanción igualmente idónea para alcanzar el fin

pero de menor gravedad en la restricción de los derechos fundamentales, lo que podría ocurrir cuando se imponga una multa, sin necesidad de imponerse otros sanciones complementarias o cuando la multa pueda ser graduada dentro de un rango previsto entre un mínimo y un máximo.

2.3.14. El principio de razonabilidad en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT

Ello implica que la norma sancionadora especial, en este caso la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, debe regular las condiciones necesarias como para adecuar la sanción respectiva a las exigencias de la razonabilidad y de la proporcionalidad, proscribiendo de ese modo las sanciones mecánicas; ello requiere por tanto, que la norma sancionadora regule un sistema de infracciones y sanciones previendo, por un lado, sanciones con un margen tal que permita su graduación, en específico las multas, las que deben prever un máximo y un mínimo; y de otro lado, la posibilidad de que las sanciones complementarias se apliquen en forma opcional y no obligatoria respecto de cada infracción, ya que solo de ese modo el aplicador podrá adecuar la sanción a las exigencia del principio de razonabilidad y de proporcionalidad, de ser el caso.

2.3.15. Interpretación del principio de razonabilidad

Finalmente, cuando nos referimos a la interpretación del principio de razonabilidad, acogemos el concepto de interpretación en sentido amplio, según el cual “en un sentido amplio, interpretación se emplea para referirse a cualquier atribución de significado a una formulación normativa, independientemente de dudas o controversias; desde este punto de vista se produce interpretación no ya

en presencia de casos difíciles, sino en presencia de cualquier caso: la interpretación es el presupuesto necesario de la aplicación” (Guastini, 1999, p.5). Para ello entonces se considera una serie de aspectos mínimos que se deben tomar en cuenta en las resoluciones administrativas y judiciales, para considerar que la interpretación del principio de razonabilidad es adecuada o, por el contrario, deficiente, como la exigencia de observar el principio, la motivación, el test de proporcionalidad, la observancia de los criterios de graduación de la sanción, la incidencia de ello en la validez del acto, así como la determinación de la sanción o sanciones en función de tales criterios.

2.4. Hipótesis

2.4.1. Hipótesis general

Es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo, entre los años 2011-2014, por no existir una motivación clara y suficiente en las resoluciones y no considerar los criterios de graduación de la sanción previstos en la ley.

2.4.2. Hipótesis secundarias

- La Municipalidad Provincial de Trujillo interpreta en forma deficiente el principio de razonabilidad al imponer sanciones administrativas por cuanto no considera en la motivación a dicho principio y en otros casos lo

considera de manera superficial sin realizar un análisis de aplicación del mismo.

- El Poder Judicial, no interpreta sólidamente el principio de razonabilidad al ejercer el control jurisdiccional de las sanciones administrativas, por cuanto no ha logrado una jurisprudencia uniforme y clara sobre la materia.

CAPÍTULO III

MÉTODO

3.1. Tipo de investigación

De acuerdo con la finalidad que se busca la presente investigación será de tipo básica o pura, cuyo propósito será recoger información de la realidad para enriquecer el conocimiento científico en el campo del Derecho; de acuerdo a su profundidad será descriptiva, puesto que estará orientada a lograr el conocimiento de la realidad objeto de estudio en una situación espacio – temporal determinadas; y por su carácter será cualitativa, en la medida que se busca descubrir el sentido y significado de las acciones vinculadas a la actividad sancionadora de la Administración Pública.

3.2. Diseño de investigación

a) Nivel

El nivel de la presente investigación será descriptiva, en la medida que se buscará responder cómo es la realidad objeto de investigación: la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo.

b) Diseño

La estructura a seguir en la presente investigación será: muestra – observación, puesto que se buscará obtener información midiendo la muestra una sola vez y

acercarnos al estado actual de los fenómenos a estudiar sin manipular las variables que lo componen para determinar sus manifestaciones, cualidades, características, propiedades y significados, conforme al siguiente diseño:

M ₁	(o)	x ₁ y ₁
M ₂	(o)	x ₁ y ₁

Donde:

M₁ = Muestra (resoluciones con sanciones administrativas)

M₂ = Muestra (sentencias judiciales sobre impugnación a las sanciones administrativas)

(o) = Observación

X₁ = Variable de interés

Y₁ = Variable de caracterización

3.3. Estrategia de prueba de hipótesis

La hipótesis será sometida a prueba con los datos reales que se obtengan de los instrumentos elaborados para recabar información medible que requiere nuestra investigación, sometiendo a análisis e interpretación todos los datos obtenidos y auxiliándonos con programas estadísticos usados en las ciencias sociales teniendo en cuenta siempre nuestras variables.

3.4. Variables

- Variable de interés

El principio de razonabilidad

- **Variable de caracterización**

Las sanciones administrativas

3.5. Población

El estudio comprende los expedientes judiciales sobre impugnación a las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, abarcando entre los años 2011 al 2014. Existe una cifra global de 120 casos judicializados durante dicho periodo.

3.6. Muestra

De la población mencionada se ha seleccionado un total de 24 expedientes en los cuales se impugna la sanción bajo el fundamento de vulnerar el principio de razonabilidad. Comprende el periodo 2011- 2014.

3.7. Técnicas de investigación

Las principales técnicas que se utilizará serán la observación, el análisis documental, el análisis de contenido, el resumen y síntesis.

3.7.1. Instrumentos de recolección de datos

Para la recolección de los datos se utilizarán las listas de cotejo o chequeo y las fichas de análisis documental.

Formulación de las fichas de trabajo

Para la elaboración de nuestras fichas de trabajo se han tomado en cuenta los objetivos de nuestra investigación, elaborando para tal fin tres fichas de

trabajo. En la primera ficha se han identificado los aspectos principales que se deben observar en los expedientes analizados a efectos de que se considere que hubo una adecuada interpretación del principio de razonabilidad; teniendo como base esta ficha de trabajo, las fichas restantes nos sirven para analizar los expedientes que contienen tanto las sanciones administrativas como las sentencias que resuelven las impugnaciones judiciales contra dichas sanciones.

Ficha N° 1:

De acuerdo con lo obtenido de los marcos teórico y conceptual, una adecuada interpretación del principio de razonabilidad, en sentido amplio, implicará tener en cuenta diversos aspectos, entre los cuales se han considerado siete aspectos generales integrados por los principales conceptos que dan forma al referido principio y seis aspectos específicos, previstos en la ley administrativa como criterios de graduación para que las sanciones que se impongan sean proporcionales.

ASPECTOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA UNA ADECUADA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD		
ASPECTOS	Generales	Específicos
a) Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad	X	
b) Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción	X	
c) Aplica el test de proporcionalidad	X	
d) Indica la aplicación de los criterios de graduación	X	

de la sanción		
e) Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido		X
f) Considera el perjuicio económico causado		X
g) Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción		X
h) Considera las circunstancias de la infracción		X
i) Considera el beneficio ilegalmente obtenido		X
j) Considera la existencia de intencionalidad del infractor		X
k) Incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador	X	
l) Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)	X	
m) Determina la sanción en función de los criterios de graduación	X	

Ficha N° 2:

Esta ficha se elabora a partir de la Ficha N° 01, a fin de analizar si las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo cumplen con cada uno de los aspectos señalados para considerar adecuada la interpretación del principio de razonabilidad; para tal efecto, se ha considerado que una interpretación es adecuada cuando por lo menos cumplen los aspectos generales a), b), d), k), m) y uno de los aspectos específicos entre e) y j), de no cumplir por lo menos dichos aspectos se considera que la interpretación es deficiente. Asimismo, los datos obtenidos

son el resultado de cada una las listas de cotejo y fichas de análisis aplicados a cada una de las muestras objeto de la investigación.

Al final de cada expediente se obtiene un resultado representado por (R), el cual puede ser: adecuado (A) o deficiente (D). El total del resultado está referido al indicador deficiente (D) de acuerdo con la hipótesis principal planteada.

INTERPRETACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS																
N°	Expediente	a	b	c	d	e	f	g	h	I	j	K	l	m	(R)	
1	99-2011	x							x						D	
2	1056-2011								x						D	
3	2431-2011	x	x		x				x						D	
4	3625-2011								x						D	
5	3791-2011								x						D	
6	1072-2011								x						D	
7	1264-2012	x							x						D	
8	1396-2012								x						D	
9	1571-2012								x						D	
10	1820-2012								x						D	
11	3639-2012								x						D	
12	446-2013	x							x						D	
13	1322-2013	x							x						D	
14	2633-2013								x						D	
15	2646-2013								x						D	

16	2841-2013								x							D
17	2898-2013	x							x							D
18	3152-2013	x							x							D
19	4062-2013	x	x		x				x							D
20	348-2014								x							D
21	640-2014	x							x							D
22	942-2014								x							D
23	2486-2014								x							D
24	4467-2014	x							x							D
	TOTALES	10	2	0	2	0	0	0	24	0	0	0	0	0	0	24
100%	Porcentaje	41.7	8.3	0	8.3	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	100

Ficha N° 3:

Esta ficha se elabora a partir de la Ficha N° 01, a fin de analizar si las sentencias sobre impugnación de la sanciones emitida por el Poder Judicial cumplen con cada uno de los aspectos señalados para considerar adecuada la interpretación del principio de razonabilidad; para tal efecto, se ha considerado que es adecuada una interpretación cuando por lo menos cumplen los aspectos generales a), b), d), k), m) y uno de los aspectos específicos entre e) y j); de no cumplir por lo menos dichos aspectos se considera que la interpretación es deficiente. Asimismo, los datos obtenidos son el resultado de cada una las listas de cotejo y fichas de análisis aplicados a cada una de las muestras objeto de la investigación.

Al final de cada expediente se obtiene un resultado representado por (R), el cual puede ser: adecuado (A) o deficiente (D). El total del resultado está

referido al indicador deficiente (D) de acuerdo con la hipótesis principal planteada.

INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS															
N°	Expediente	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	K	l	m	(R)
1	99-2011	x							x						D
2	1056-2011	x	x						x						D
3	2431-2011	x	x		x				x		x	x		x	A
4	3625-2011	x							x						D
5	3791-2011								x						D
6	1072-2012								x						D
7	1264-2012	x	x		x				x			x		x	A
8	1396-2012	x	x		x	x			x		x	x		x	A
9	1571-2012								x						D
10	1820-2012								x						D
11	3639-2012	x							x						D
12	446-2013	x	x		x				x			x		x	A
13	1322-2013	x	x		x				x			x		x	A
14	2633-2013	x	x		x				x			x		x	A
15	2646-2013	x	x		x				x		x	x		x	A
16	2841-2013								x						D
17	2898-2013	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	A
18	3152-2013	x	x		x				x		x	x		x	A
19	4062-2013	x	x		x				x			x		x	A
20	348-2014	x	x		x				x			x		x	A
21	640-2014								x						D

22	942-2014	x	x		x				x			x		x	A
23	2486-2014	x							x						D
24	4467-2014	x	x						x			x		x	D
	TOTALES	1	14	0	1	2	1	1	24	1	5	13	0	13	12
		8			2										
100	Porcentaje	7	58.	0	5	8.3	4.2	4.2	100	4.2	20.	54.	0	54.	50
%		5	3	0							8	2		2	

3.7.2. Procesamiento y análisis de datos

Realizado el procesamiento de todos los datos obtenidos en nuestras fichas de trabajo, se ha procedido a la interpretación de los resultados que nos arroja cada una de las tres fichas numéricamente presentadas.

- Sobre la interpretación del principio de razonabilidad

De acuerdo al desarrollo doctrinal y jurisprudencial sobre la materia, así como a la legislación aplicable, para efectos del presente trabajo se ha considerado que para analizar la interpretación del principio de razonabilidad por parte de los entes aplicadores (Municipalidad Provincial de Trujillo y Poder Judicial), se deben observar los siguientes aspectos: a) Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad; b) Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción; c) Aplica el test de proporcionalidad; d) Indica la aplicación de los criterios de graduación de la sanción; e) Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido; f) Considera el perjuicio económico causado; g) Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción; h) Considera las circunstancias de la infracción; i) Considera el

beneficio ilegalmente obtenido; j) Considera la existencia de intencionalidad del infractor; k) Incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador; l) Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT); m) Determina la sanción en función de los criterios de graduación.

Asimismo, una interpretación adecuada del principio de razonabilidad implica que por lo menos se han observado los aspectos generales a), b), d), k), d) y como mínimo uno de los criterios específicos entre e) y j); el hecho de que en una resolución no se haya observado por lo menos dichos aspectos mínimos determina que la interpretación es deficiente.

El examen de dichos aspectos se aplica tanto a las resoluciones administrativas como a las sentencias judiciales expedidas en un mismo expediente de la muestra, por lo que el resultado expresará la manera cómo interpreta el principio tanto la Municipalidad Provincial de Trujillo en sede administrativa, como el Poder Judicial al momento de resolver la impugnación de la misma sanción administrativa, lo que nos permitirá finalmente establecer si se viene efectuando una interpretación adecuada o deficiente del principio para finalmente confirmar o negar nuestra hipótesis.

- **Interpretación del principio de razonabilidad en las sanciones administrativas (Municipalidad Provincial de Trujillo)**

Del estudio de los 24 expedientes considerados en la muestra, se ha podido observar que ninguno de ellos cumple con observar los aspectos establecidos como mínimo para que la interpretación del principio de razonabilidad sea

adecuada, por lo que en todos los expedientes analizados la interpretación que hace la Municipalidad Provincial de Trujillo del principio de razonabilidad es deficiente.

Asimismo, sólo en 10 expedientes se observa el aspecto a) “Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad”, ya que cita la norma que contiene dicho principio pero no justifica su aplicación en el caso concreto; además en solo 2 expedientes se observa el aspecto b) “Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción”, aunque no presenta una incidencia al momento de fijar la sanción; mientras que el único aspecto observado en todos los expedientes es el h) “Considera las circunstancias de la infracción”, puesto que en todos se detalla las circunstancias en que se cometió la infracción imputada al administrado, sin embargo ello no presenta una incidencia al momento de fijar una sanción razonable.

- **Interpretación del principio de razonabilidad en las sentencias judiciales (Poder Judicial – Corte Superior de Justicia de La Libertad)**

Del estudio de los 24 expedientes seleccionados en la muestra se ha podido observar que existe una mejor comprensión del principio de razonabilidad por parte del Poder Judicial, puesto que en la mitad de ellos (12 expedientes) se han observado por lo menos los aspectos mínimos señalados para considerar adecuada la interpretación del principio, esto es, los aspectos a), b), d), k), d) y como mínimo uno de los criterios entre e) y j); en tanto que en la otra mitad de expedienten no se observan los aspectos mínimos por lo que la interpretación del principio en este grupo es deficiente.

Asimismo se ha podido observar que en 18 expedientes se observa el aspecto a) “Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad”; en tanto que en 14 expedientes se considera el aspecto b) “Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción”; en 12 expedientes se observa el aspecto d) “Indica la aplicación de los criterios de graduación de la sanción”; en 5 expedientes se observa el aspecto j) “Considera la existencia de intencionalidad del infractor”; en 13 expedientes se observa el aspecto k) “Incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador”; en 13 expedientes se observa el aspecto m) “Determina la sanción en función de los criterios de graduación”; mientras que el único aspecto observado en todos los expedientes es el h) “Considera las circunstancias de la infracción”, puesto que en todos se señala las circunstancias en que se cometió la infracción imputada al administrado.

- **Alcances del principio de razonabilidad previsto en la Ley N° 27444**

Una característica que se ha podido observar en todos los expedientes estudiados, tanto en las resoluciones administrativas como en las sentencias, es que en ninguno de ellos se ha considerado la aplicación del test de proporcionalidad en cuanto a su estructura trídica: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Ello es un indicador de que en materia de “aplicación” de sanciones administrativas no aparece muy funcional dicho principio definido como tal, puesto que no se hace un análisis de la idoneidad de la sanción previstas, la necesidad de la misma frente a otras medidas igualmente idóneas pero menos gravosas y la ponderación entre la restricción del derecho afectado y el fin público que se pretende tutelar.

De acuerdo a las Fichas N° 2 y 3, en 10 expedientes la Municipalidad Provincial de Trujillo hace referencia al principio de razonabilidad y solo en 2 expedientes efectúa una motivación acerca del principio refiriéndose a los criterios de graduación previstos en la ley, sin embargo no los desarrolla y menos aún tienen incidencia al momento de fijar la sanción por lo que se consideró la interpretación deficiente; en tanto que el Poder Judicial en 18 expedientes se refiere al principio de razonabilidad, en 14 se motiva el mismo pero son el 12 se hace referencia a los criterios de graduación previstos en la ley, incidiendo en la validez de la sanción establecida, por lo que a este grupo de expedientes de la muestra se consideró una interpretación adecuada.

En ese sentido, se puede inferir que lo regulado está referido al principio de razonabilidad, entendido este como un principio que exige valorar diversos factores en cada caso concreto para que la decisión que se adopte no solo se ajuste a la ley formal, sino fundamentalmente a la justicia, proscribiendo los excesos y la arbitrariedad. Prescinde por tanto de la estructura triádica que propone el principio de proporcionalidad y se remite esencialmente a un análisis de los factores establecidos mediante la ponderación.

- **Procesamiento y análisis de datos de los cuadros estadísticos**

Realizado los gráficos con cuadros estadísticos en base a los datos que se han obtenido de cada una de las fichas de trabajo, se ha procedido a la interpretación de los resultados que nos arroja cada uno de los cuadros estadísticos elaborados.

Interpretación deficiente del principio de razonabilidad en resoluciones administrativas (Municipalidad Provincial de Trujillo)

Gráfico N° 1

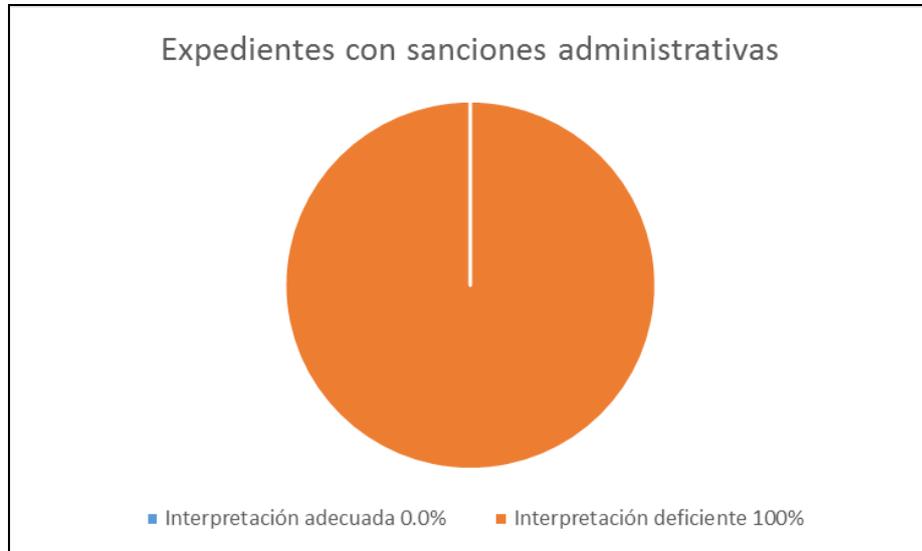
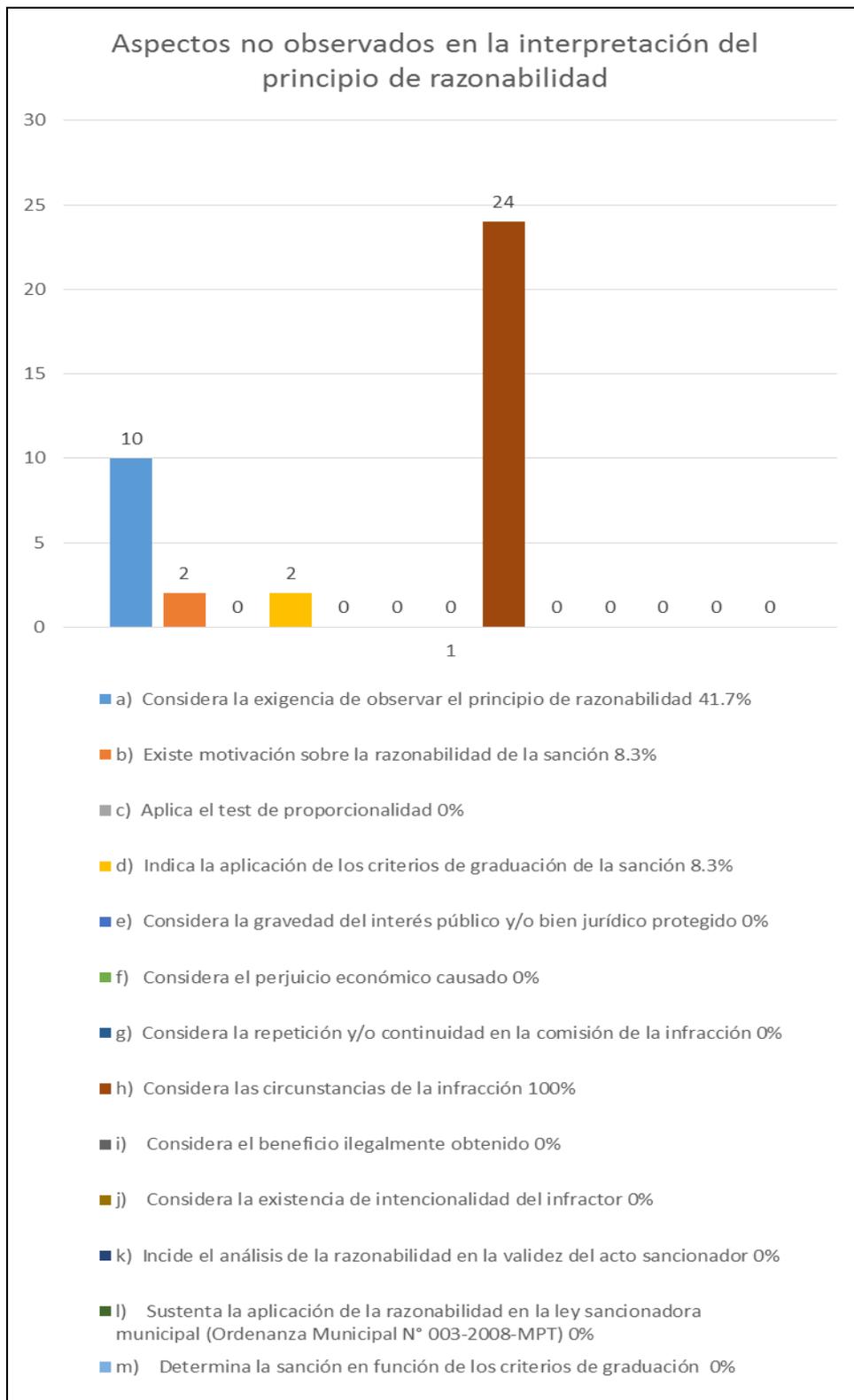


Gráfico N° 2



- **Interpretación de resultado.**

De acuerdo al Grafico N° 1 se determina que el 100% de los expedientes con resoluciones administrativas de sanción presenta una interpretación deficiente

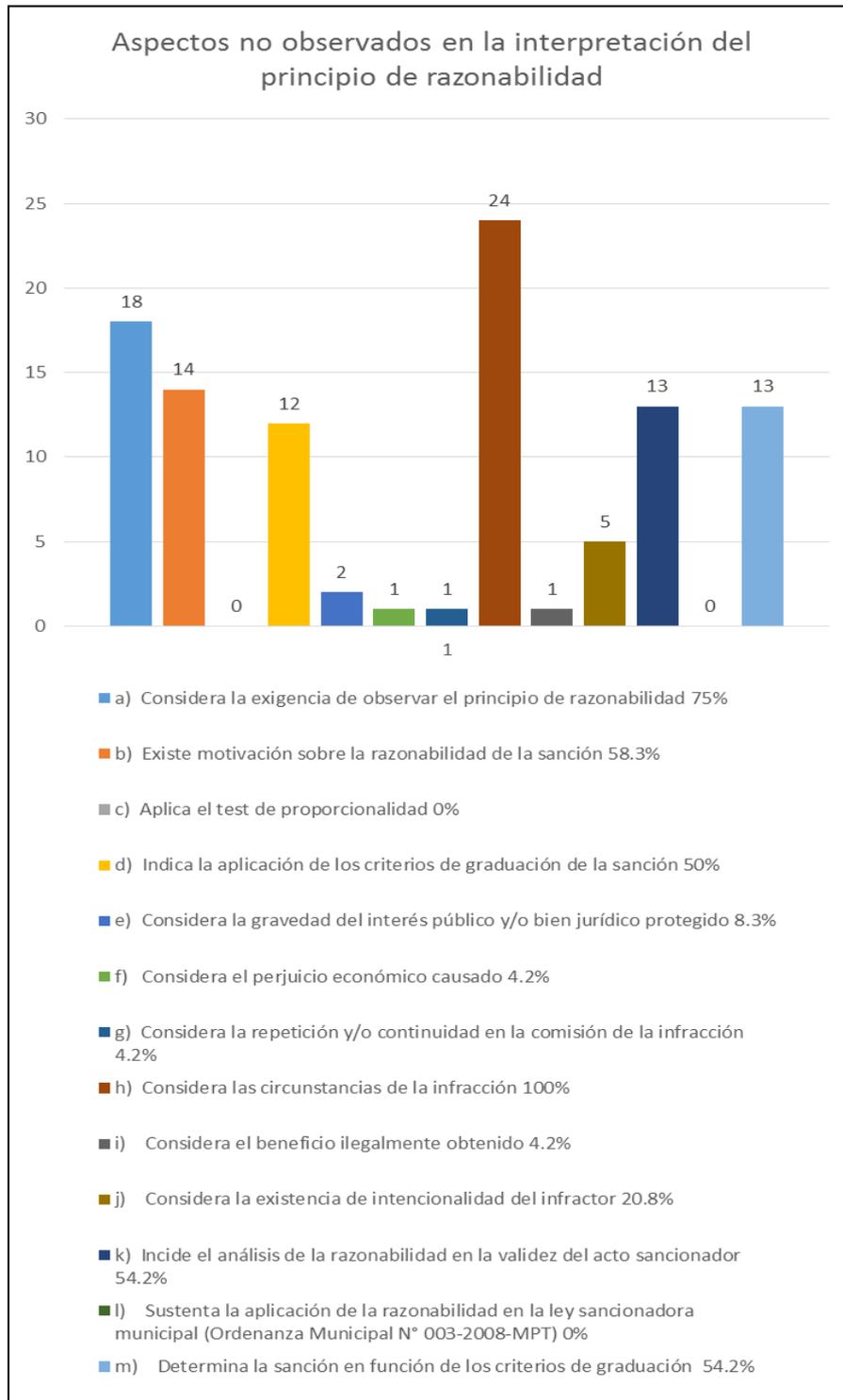
del principio de razonabilidad, toda vez que en ninguno de ellos se observan los aspectos mínimos para considerar la interpretación adecuada; y según el Gráfico N° 2 solo el 41.7% de expedientes observa el aspecto a) “considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad, el 8.3% observa el aspecto b) “existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción”, el 8.3% observa el aspecto d) “indica la aplicación de los criterios de graduación” y el único aspecto observado por todos los expedientes 100% es el aspecto h) “considera las circunstancias de la infracción”, lo cual no resulta suficiente para considerar una interpretación adecuada, por lo que se considera que la interpretación efectuada en las resoluciones de sanción es deficiente.

**Interpretación del principio de razonabilidad en las sentencias judiciales
(Poder Judicial – Corte Superior de Justicia de La Libertad)**

Gráfico N° 3



Gráfico N° 4



- Interpretación del resultado

De acuerdo al Gráfico N° 1 el 50% de expedientes con sentencias judiciales sobre control de las sanciones administrativas presentan una interpretación

adecuada del principio de razonabilidad y el otro 50% presenta interpretación deficiente; y según el Gráfico N° 2 en el 75% de expedientes se observa el aspecto a) “considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad”; el 58.3% de expedientes observa el aspecto b) “existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción”, el 50% de expedientes observa el aspecto d) “indica la aplicación de los criterios de graduación de la sanción”; el 8.3% observa el aspecto e) “considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido”; el 20.8% observa el aspecto j) “considera la existencia de intencionalidad del infractor”; el 54.2% de expedientes observa los aspectos k) “incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador” y m) “Determina la sanción en función de los criterios de graduación”; solo el 4.17% de expedientes observa los aspectos f) “Considera el perjuicio económico causado”, g) “Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción” y i) Considera el beneficio ilegalmente obtenido”, en tanto que el único aspecto observado por el 100% de expedientes es el h) “Considera las circunstancias de la infracción”; mientras ninguno de los expedientes 0% observa los aspectos c) “Aplica el test de proporcionalidad” y el aspecto l) “Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)”.

CAPÍTULO IV:
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1. Contrastación de Hipótesis

- **Hipótesis General**

Se viene interpretando en forma deficiente el principio de razonabilidad en los expedientes judiciales sobre impugnación a las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, entre los años 2011-2014, debido a que se invoca erróneamente o de modo limitado dicho principio, sin considerar sus reales alcances según la jurisprudencia y la doctrina constitucional, y en muchos casos ni siquiera se lo considera, generando que la imposición de sanciones aparezca como una actividad arbitraria o excesiva.

- **Primera Hipótesis Secundaria**

La Municipalidad Provincial de Trujillo interpreta en forma deficiente el principio de razonabilidad al imponer sanciones administrativos por cuanto no considera en la motivación a dicho principio y en otros casos lo considera de manera superficial sin realizar un análisis de aplicación del mismo.

- **Segunda Hipótesis Secundaria**

El Poder Judicial, a pesar de estar ante un principio de vital importancia en un Estado Constitucional, no interpreta sólidamente el principio de razonabilidad

al ejercer el control jurisdiccional de las sanciones administrativas, por cuanto no ha logrado una jurisprudencia uniforme y clara sobre la materia.

4.2. Análisis e interpretación

- De la Hipótesis General

Atendiendo a que el principio de razonabilidad es una exigencia prevista en la ley para efectos de establecer sanciones proporcionales y por ende justas en cada caso, para su cumplimiento es necesario que exista previamente una adecuada interpretación del mismo, por lo que esta interpretación se da en primer término por la entidad administrativa que aplica la sanción, en este caso la Municipalidad Provincial de Trujillo, y por la entidad que va a revisar eventualmente dicha sanción; por tanto, será en ambas instancias donde se deberá efectuar una adecuada interpretación de dichos principios para efectos de cumplir la exigencia constitucional de imponer sanciones proporcionales y justas en todos los casos.

Como se ha visto en los resultados de la presente investigación en la instancia que se aplica la sanción administrativa, en ninguna de las resoluciones de sanción (100%) se ha interpretado adecuadamente el principio de razonabilidad, puesto que solo en algunos de los expedientes se han observado algunos aspectos mínimos considerados para una interpretación adecuada como es que el 41.7% de expedientes solo observa el aspecto a) “considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad”, lo cual significa que solamente cita la disposición que regula la exigencia de dicho principio, pero no motiva su aplicación en el caso concreto, es decir, no analiza los criterios de

graduación y cómo van a incidir en la determinación de la sanción, de esa manera se determina que la interpretación efectuada en las resoluciones administrativas es completamente deficiente.

En cuanto a la interpretación realizada en las sentencias judiciales mediante las que el Poder Judicial resuelve las impugnaciones a la sanciones, se ha podido constatar que en el 50% de expedientes judiciales existe una adecuada interpretación, mientras que en el otro 50% la interpretación es deficiente, ello por cuanto solo han observado algunos aspectos mínimos como a), “considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad”, b) “existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción” y h) “considera las circunstancias de la infracción”, los cuales no resultan suficientes para considerar adecuada la interpretación del principio de razonabilidad, como es d) indicar la aplicación de los criterios de graduación y sobre todo k) “incidir en el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador y m) “determinar la sanción en función de los criterios de graduación”, lo que si se ha cumplido en una mitad (50%) de los expedientes estudiados.

Confirmación de la hipótesis

A la vista de los resultados de la presente investigación se confirma parcialmente la hipótesis planteada determinando que si bien en el caso de las resoluciones que aplican las sanciones administrativas en el 100% de los expedientes se presenta una interpretación deficiente del principio de razonabilidad, en el caso de las resoluciones judiciales sobre impugnación de tales sanciones el 50% de expedientes presenta una adecuada interpretación del principio de razonabilidad y solo el 50% de expedientes es deficiente la

interpretación; por lo que de acuerdo al total de expedientes de la muestra solamente en la de expedientes se ha interpretado deficientemente el principio de razonabilidad de acuerdo a los aspectos señalados.

- **De la primera Hipótesis Secundaria**

De acuerdo a los datos obtenidos de nuestra investigación el principio de razonabilidad al ser un principio rector de la potestad sancionadora de la Administración, es de obligatorio cumplimiento por parte de la entidad que investiga y aplica las sanciones administrativas, por lo tanto es una exigencia que debe ser cumplida en las resoluciones administrativas de sanción, para lo cual es necesario que se efectúe una adecuada interpretación; sin embargo, se ha podido establecer de los resultados de esta investigación que en el caso de la Municipalidad Provincial de Trujillo en ninguno de los expedientes ha efectuado una adecuada interpretación, por lo que en el 100% de expedientes la interpretación del principio de razonabilidad es deficiente. Ello por cuanto de los 24 expedientes examinados el 41.7% observa el aspecto a) “considera la exigencia de observa el principio de razonabilidad”, el 8.3% observa los aspectos b) existe motivación sobre la razonabilidad y d) “indica los criterios de graduación de la sanción”, mientras que el único aspecto observado en todos los expedientes es el h) “considera las circunstancias de la infracción”, pero como se ha señalado ello nos suficiente para considerar adecuada la interpretación, ya que se debe observar además como mínimo los aspectos k) “incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador” y m) “determina la sanción en función de los criterios de graduación”.

Confirmación de la hipótesis

A la vista de los resultados obtenidos se confirma la primera hipótesis secundaria puesto en ninguno de los expedientes analizados se ha efectuado una adecuada interpretación, es decir, todos los expedientes de la muestra presentan una interpretación deficiente del principio, ello toda vez que no se observa los aspectos mínimos señalados como son que exista una motivación de la razonabilidad de la sanción, que indique la aplicación de los criterios de graduación de la sanción, que ello incida en el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador y sobre todo que se determine la sanción en función de los criterios de graduación; por lo que se confirma la hipótesis de que la interpretación efectuada por la Municipalidad Provincial de Trujillo sobre el principio de razonabilidad es deficiente.

- **De la segunda Hipótesis Secundaria**

De acuerdo a los datos obtenidos el principio de razonabilidad no solo es exigible al momento de determinar y aplicar las sanciones administrativas, sino que es una exigencia que se debe observar con mucha mayor rigurosidad al momento de revisar dichas sanciones, por lo que se impone como una carga mayor que en las sentencias judiciales sobre impugnación de la sanciones que se analice y determine si en las resoluciones administrativas se ha cumplido cabalmente la observancia de dicho principio, aplicando a su vez los diversos aspectos y criterios para una adecuada interpretación del mismo. En el caso de las muestras analizadas se ha podido determinar que solo en el 50% de los expedientes las sentencias del Poder Judicial efectúan una interpretación adecuada del principio de razonabilidad, mientras que en el otro 50% de los expedientes la interpretación es deficiente.

Confirmación de la hipótesis

A la vista de los resultados se confirma parcialmente la segunda hipótesis por cuanto se ha determinado que solo en la mitad de expedientes de la muestra existe una interpretación deficiente, mientras que en la otra mitad (50%) la interpretación efectuada por el Poder Judicial es adecuada.

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN

5.1. Discusión

La observación y análisis llevado a cabo en los expedientes judiciales nos ha dado información para discutir respecto a cada uno de los aspectos considerados para efectos de la interpretación del principio de razonabilidad, como principio de observancia obligatoria en la aplicación de sanciones administrativas, obteniendo el siguiente resultado.

Aspectos a observar en la interpretación

a) Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad

La exigencia de observar el principio de razonabilidad deriva de su previsión como principio rector de la potestad sancionadora administrativa previsto no solo en el artículo 130 inciso 3 de la Ley N° 27444, sino además en la jurisprudencia constitucional y judicial, por lo que su invocación en las resoluciones administrativas y judiciales es un presupuesto inicial para su observancia, pero no suficiente porque es necesario analizar y motivar su aplicación en cada caso concreto. En el caso de las resoluciones administrativas analizadas se ha visto la mayoría de expedientes no cumple con este primer aspecto, por lo que empezando desde ya nos indica que no se efectuará una interpretación adecuada, ya que ni siquiera invoca la exigencia de observar el principio; sin embargo,

en el caso de las sentencias judiciales su observancia es mayor, por lo que se ha podido determinar que en la mitad de expedientes se ha efectuado una adecuada interpretación.

b) Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción

La motivación de la sanción implica no solo invocar que el principio de razonabilidad deberá ser observado, sino que se deberá efectuar una justificación de este principio detallando las razones de su aplicación en el caso concreto, aspecto cuya observancia es casi nula en las resoluciones administrativas puesto que de los 24 expedientes examinados solo en 2 se ha cumplido, mientras que en todo el resto no se cumple; en cambio en las sentencias judiciales su observancia es mayor al haber sido observado en 14 expedientes, pero en todo caso ello no será suficiente para considerar adecuada la interpretación ya que se deberá tener en cuenta su incidencia en la determinación de la sanción respectiva.

c) Aplica el test de proporcionalidad

El test de proporcionalidad, como se ha podido ver, es uno de los mecanismos que funciona junto al principio de razonabilidad para efectos de establecer que la medida, en este caso la sanción, sea proporcional frente a los derechos a restringirse, para lo cual se estructura en tres test o exámenes: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; sin embargo, se ha podido observar que en ninguna de los expedientes de la muestra, tanto resoluciones administrativas como sentencias judiciales, se ha observado dicho test, puesto que en los casos que se ha invocado el principio de razonabilidad directamente se ha efectuado un análisis de los

critérios previstos en la norma para efectos de la aplicación de la sanción y determinar su validez frente a dicho principio; sin embargo, el hecho de no haberse observado no implica en todo caso la inobservancia del principio de razonabilidad puesto que ha quedado establecido que se diferencia del principio de proporcionalidad y su observancia se cumple mediante la consideración de otros criterios a tener en cuenta.

d) Indica la aplicación de los criterios de graduación de la sanción

Los criterios de graduación se encuentran previstos expresamente en el artículo 230 inciso 3 de la Ley N° 27444 para ser tomados en cuenta a fin de determinar la sanción a ser aplicada en cada caso, por lo que para una adecuada interpretación del principio de razonabilidad es necesaria su consideración en las resoluciones analizando la aplicación de cada uno de los criterios en el caso concreto sin que sea necesario la aplicación de todos sino de los que únicamente resulten aplicables. Este indicador no ha sido considerado en la mayoría de las resoluciones administrativas de sanción ya que de los 24 expedientes solo en 2 ha sido observado; en tanto que en las sentencias judiciales la mitad de la muestra, es decir, en 12 expedientes si se ha observado dicho indicador, lo cual desde ya nos ha mostrado que justamente en ese número de expedientes se ha efectuado una adecuada interpretación del principio de razonabilidad.

e) Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido

La gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido viene a ser uno de los criterios establecidos por la norma para efectos de la graduación de la sanción a aplicarse, su consideración puede ser expresa para efectos de

graduar la sanción de acuerdo a la gravedad de la infracción, pero sino es considerada se entiende que la gravedad es mínimo y por tanto la sanción a imponerse debería ser también la mínima, pero ello debe conjugarse con los demás criterios de graduación previstos.

f) Considera el perjuicio económico causado

El perjuicio económico causado viene a ser también uno de los criterios establecidos por la norma para efectos de la graduación de la sanción a aplicarse, su consideración puede ser expresa para efectos de graduar la sanción de acuerdo a la gravedad del perjuicio económico causado cuando lo hubiere, pero sino es considerada se entiende que no existió perjuicio económico y por tanto la sanción a imponerse debería ser la mínima, pero ello debe conjugarse con los demás criterios de graduación previstos.

g) Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción

La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción viene a ser uno de los criterios establecidos por la norma para efectos de la graduación de la sanción a aplicarse, su consideración puede ser expresa para efectos de graduar la sanción al constatarse que existió repetición o continuidad en la comisión de la infracción, pero sino es considerada se entiende que la infracción ha sido cometida por primera vez y no existe continuidad y por tanto la sanción a imponerse debería ser también la mínima, pero ello debe conjugarse con los demás criterios de graduación previstos.

h) Considera las circunstancias de la infracción

Las circunstancias de la infracción es un criterio que tiene en cuenta la forma lugar y modo en que se ha cometido la infracción, por tanto es un criterio que necesariamente debe ser tomado en cuenta para efectos de determinar la sanción, pero ello no implica que necesariamente debe ser la más grave o menos grave, sino que ello puede jugar para ambos extremos dependiendo de los demás criterios de graduación previstos; por ello se ha podido ver que es el único criterio observado en todos los expedientes de la muestra examinados, sin embargo ello no es suficiente para considerar que una sanción cumple la exigencia del principio de razonabilidad ya que solo es uno de los diversos indicadores que debe cumplirse.

i) Considera el beneficio ilegalmente obtenido

El beneficio ilegalmente obtenido viene a ser otro de los criterios que ha considerar para efectos de la graduación de la sanción a aplicarse, su consideración puede ser expresa para efectos de graduar la sanción de acuerdo a la magnitud del beneficio ilegal que ha obtenido el infractor con la comisión de la infracción, pero sino es considerada se entiende que la el beneficio obtenido es mínimo y por tanto la sanción a imponerse debería ser también la mínima, pero ello debe conjugarse con los demás criterios de graduación previstos.

j) Considera la existencia de intencionalidad del infractor

La intencionalidad del infractor tiene que con el hecho de que en materia de responsabilidad administrativa la regla era la responsabilidad objetiva, es decir, se incurría en responsabilidad independiente de la intencionalidad del infractor al cometer la infracción, sin embargo de demostrarse que

hubo intencionalidad la infracción sería más grave y por tanto mayor la sanción; sin embargo, ello cambia con la incorporación del principio de culpabilidad previsto en el inciso 10 del artículo 230 de la Ley 27444, incorporado por el Decreto Legislativo 1272, donde la regla viene a ser la responsabilidad subjetiva y la excepción la responsabilidad objetiva; por lo tanto, la consideración de este criterio se dará básicamente en los casos en que opere la responsabilidad objetiva, donde la intención será en todo caso una agravante para efectos de determinar la sanción.

k) Incide el análisis de razonabilidad en la validez del acto sancionador

Este aspecto resulta esencial sobre todo a nivel de las sentencias judiciales que es donde se va analizar si la observancia o no del principio de razonabilidad ha de incidir en la validez o no de la sanción, ello por cuanto uno de los requisitos de validez, según el artículo 3 de la Ley 27444 es la motivación del acto administrativo, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, lo que implica que si el ordenamiento jurídico ha previsto la exigencia de observar el principio de razonabilidad al imponer sanciones administrativas, ello deberá incidir necesariamente en la validez o no del acto sancionador; siendo que en los expedientes analizados se ha podido observar que en la mitad de ellos se ha motivado la incidencia del principio en la validez de la sanción, ya sea confirmando o invalidando la resolución administrativa revisada.

l) Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)

Este aspecto tiene que ver la posibilidad de que la norma sancionadora de la entidad municipal haya regulado las condiciones necesarias para que el órgano sancionador emita sanciones de acuerdo con las exigencias del principio de razonabilidad, entre ellos que el sistema de sanciones, en especial las sanciones de multa, contengan un rango de mínimo y máximo a fin de que se pueda graduar la sanción, lo que aplicaría también para el caso de sanciones no pecuniarias por plazo como las clausuras de locales o las suspensiones de licencias; de igual manera debe regular un sistema de sanciones opcionales, es decir, que no en todos los casos se debe aplicar obligatoriamente la sanción principal y todas las complementarias previstas, sino que se permita evaluar la aplicación de cada una caso por caso; sin embargo, de las resoluciones administrativas analizadas se ha podido observar que todas las sanciones aplicadas responden a un monto fijo o único previsto en la norma, la que en todo caso debería considerarse como un máximo, además la aplicación de la sanción principal y de todas las sanciones complementarias en forma automática, sin motivar la razonabilidad de su aplicación en cada caso, lo que indica que la norma sancionadora municipal no regula las condiciones necesarias para efectos de cumplir con el principio de razonabilidad de acuerdo con lo que exige la ley, así como la jurisprudencia constitucional y judicial; por ello se ha visto que en ninguno de los expedientes se ha observado este aspecto.

m) Determina la sanción en función de los criterios de graduación

Finalmente un aspecto esencial a tener en cuenta en todos los expedientes que consideran la observancia de los criterios de graduación previstos en la norma es que si son considerados deben influir necesariamente en la

determinación proporcional de la sanción respectiva, pues solo de esa manera se puede considerar que se ha interpretado adecuadamente el principio de razonabilidad en materia sancionadora, ya que no será suficiente invocar dichos criterios si finalmente no van a ser utilizados en la determinación de la sanción; en el caso de los expediente analizados se ha verificado en ninguna de las resoluciones administrativas se ha observado dicho aspecto, por ello se ha concluido que en la totalidad de los expedientes la interpretación del principio ha sido deficiente, mientras que en las sentencias judiciales si se ha observado dicho aspecto, por ello es que se ha considerado que solo parcialmente existe una interpretación deficiente del principio de razonabilidad en dicha instancia judicial.

5.2. Conclusiones

- 1) Se ha podido determinar que el principio de razonabilidad es un principio de observancia obligatoria en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, por lo que su inobservancia causa la invalidez del acto administrativo que impone sanciones a los administrados.
- 2) La observancia del principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora exige una adecuada interpretación del mismo, tanto por la entidad administrativa que aplica las sanciones (resolución administrativa) como por el órgano jurisdiccional que revisa la impugnación a dichas sanciones (sentencia judicial), lo que implica considerar su exigibilidad en todos los casos y la motivación del mismo, además de invocar y analizar los criterios de graduación previstos para determinar la sanción, así como

su incidencia en la validez de la sanción misma.

- 3) Se ha podido demostrar que no existe una adecuada interpretación del principio de razonabilidad en las sanciones administrativas que impone la Municipalidad Provincial de Trujillo, al no haber cumplido con observar los aspectos mínimos exigidos para una interpretación adecuada, como son los señalados en el punto anterior, habiéndose limitado a aplicar sanciones sin considerar y motivar en la mayoría de los casos la exigencia del principio, sin analizar tampoco la aplicación de los criterios de graduación previstos en la ley y su incidencia en la determinación de la sanción respectiva, por lo que en la mayoría de los casos se ha efectuado una aplicación mecánica e irrazonada de la norma sancionadora.

- 4) Se ha podido demostrar sin embargo que la interpretación que realiza el Poder Judicial del principio de razonabilidad en las sentencias sobre impugnación a las sanciones administrativas es en parte adecuada, ya que solo en la mitad de los expedientes analizados cumple con observar todos los aspectos mínimos de la interpretación, mientras que en la otra mitad no los cumple por lo que en esa parte la interpretación es aún deficiente.

- 5) Se ha demostrado también que no es admitida la aplicación del test de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones administrativas en cuanto a sus elementos de: idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricto sensu, lo cual se diferencia del concepto de razonabilidad y se relaciona solo en lo referente a la ponderación que ambos principios tienen en cuenta.

6) Finalmente se ha demostrado también que la norma sancionadora de la Municipalidad Provincial de Trujillo, Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, no prevé las condiciones adecuadas para que se aplique las sanciones en forma proporcional a las infracciones cometidas de acuerdo con las exigencias del principio de razonabilidad, puesto que no regula un sistema de sanciones basadas en rangos de mínimos y máximo, así como tampoco prevé la posibilidad de que las sanciones complementarias sean aplicadas en forma opcional o alternativa de acuerdo a la exigencia de cada caso; por ello es que en ninguno de los casos analizados se ha sustentado la aplicación de la razonabilidad en base a dicha ordenanza municipal; y en los casos que se ha observado el principio se ha sustentado directamente en la interpretación de la norma prevista en la Ley 27444 y la jurisprudencia constitucional.

5.3. Recomendaciones

- 1) Se recomienda dar mayor énfasis e incorporar en el curso de Derecho Administrativo el estudio de los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre los que se destaca el principio de razonabilidad que, junto al principio de proporcionalidad, contribuyendo a una mejor actuación de la Administración Pública en el ejercicio de la potestad sancionadora, evitando con su observancia los excesos y la arbitrariedad y, por ende, la invalidez de los actos administrativos de sanción.
- 2) Se debe brindar capacitación especializada a las autoridades y funcionarios de la Administración Pública, encargados de investigar y sancionar a los

administrados, a efectos de que estén mejor preparados y puedan motivar en sus resoluciones la observancia del principio de razonabilidad a través de una interpretación adecuada del mismo, observando los diversos criterios previstos en la ley.

- 3) Asimismo se debe promover la realización de plenos jurisdiccionales o la emisión de precedentes judiciales en el Poder Judicial donde se unifiquen los criterios de interpretación del principio de razonabilidad en materia de sanciones administrativas a fin de que todos los jueces apliquen de manera uniforme y en todos los casos el mencionado principio.
- 4) De igual manera, a nivel de los Administrados, se deben realizar charlas de capacitación a los abogados litigantes a fin de orientar su actuación en los procedimientos administrativos sancionadores a fin de exigir una adecuada interpretación y aplicación del principio de razonabilidad.
- 5) Para efectos de mejorar la observancia del principio de razonabilidad por parte de la Municipalidad Provincial de Trujillo y de esa manera imponer sanciones proporcionales y por ende justas, se debe modificar la norma sancionadora (Ordenanza Municipal 003-2008-MPT) adecuando el sistema de sanciones a las exigencias del principio de razonabilidad previsto en la Ley N° 27444, en la jurisprudencia y la doctrina constitucional sobre la materia, estableciendo así rangos mínimos y máximos en cada sanción, ya sea en cuanto al monto de la multa, plazos de suspensión u otros parámetros objetivos que permitan graduar la sanción, así como también la aplicación opcional o alternativa de las sanciones complementarias en cada caso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros

- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Atienza, M. (2012). A vueltas con la ponderación. En M. Atienza y J. A. García (Ed.). *Un debate sobre la ponderación* (pp. 9-37). Lima-Bogotá: Palestra-Temis.
- Ávila, H. (2011). *Teoría de los principios*. Madrid – Barcelona – Buenos Aires: Marcial Pons.
- Barak, A. (2017). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra Editores.
- Berizonce, R. (2011). *Los principios procesales*. Buenos Aires, Argentina: Librería Editora Platense.
- Bernal, C. (2007). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bustamante, R. (2001). *Derechos Fundamentales y Debido Proceso*. Lima: ARA Editores.
- Carbonell, M. y Grández, P. (Ed.) (2010). *El Principio de Proporcionalidad en el Derecho Contemporáneo*. Lima: Palestra Editores.
- Cárdenas, J. (2007). *La Argumentación como Derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo. Tomo II*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Abeledo-Perrot.
- Castillo, L. (2010). *Hacia una reformulación del principio de proporcionalidad*.

- En M. Carbonell y P. Grández. *El Principio de proporcionalidad en el Derecho contemporáneo* (pp. 297-319). Lima: Palestra Editores.
- Cianciardo, J. (2004). *El Principio de Razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ábaco.
- Clérico, L. (2009). *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- García Ricci, D. (2011). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Gómez, M. y Sanz, I. (2013). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. Navarra, España: Thomson Reuters Aranzadi.
- Grández, P. (2010). El Principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano. En M. Carbonell y P. Grández. *El Principio de proporcionalidad en el Derecho contemporáneo* (pp. 337-376). Lima: Palestra Editores.
- Guastini, R. (1999). *Estudios sobre interpretación jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Linares, J. F. (1970). *Razonabilidad de las leyes*. Buenos Aires, Argentina: Edit. Astrea.
- Morón Urbina, J. C. (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Nieto, A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Ossa Arbeláez, J. (2000). *Derecho administrativo sancionador*. Bogotá, Colombia: Legis Editores.
- Quiros Lobo, J. (1996). *Principios de Derecho Sancionador*. Granada, España: Editorial Comares.

- Rojas, H. F. (2015). *Fundamentos del Derecho Administrativo Sancionador*. Lima: Instituto Pacífico.
- Sarmiento, D. (2004). *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Sagrebelsky, G. (1997). *El Derecho Dúctil. Ley, derechos justicia*. Editorial Trotta, Valladolid, España.
- Vásquez, D. (2016). *Test de razonabilidad y derechos humanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Vicente Sola, J. (2001). *Control Judicial de Constitucionalidad*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Publicaciones periódicas

- Barnes, J. (1994). Introducción al Principio de Proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario. *Revista de Administración Pública*. N° 135.
- Cresci Vasallo, G. (2006). El principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador y la Jurisprudencia Constitucional. *Gaceta del Tribunal Constitucional* N° 3.
- García Pelayo, M. (1991). Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 82, Universidad Central de Venezuela.
- Gómez H., Isla S. y Mejía G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. *Revista de la Asociación Civil "Derecho & Sociedad"*, N° 34.
- Guzmán, C. (2009) *Los principios generales del Derecho Administrativo*. *Revista Ius Et Veritas*, N° 38, 228-249.

- Indacochea, U. (2008). ¿Razonabilidad, proporcionalidad o ambos? Una propuesta de limitación de sus contenidos a partir del concepto de ponderación. *Revista de Derecho THEMIS*, N° 55.
- Jorge Coviello, P. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, N° 67.
- León Untiveros, M. (2009). El principio de proporcionalidad en el procedimiento sancionador. Metodología para la determinación de la sanción administrativa. *Revista Ius Et Veritas* N° 38, 296-310.
- Martínez, J. y Zúñiga, F. (2011). El principio de razonabilidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Estudios Constitucionales*, Año 9, N° 1, 199-226.
- Northcote, C. (2013) El procedimiento administrativo sancionador. *Revista Actualidad Empresarial*, N° 273.
- Rebollo M., Izquierdo M., Alarcón L. y Bueno A. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia.
- Sapag, M. (2008) El Principio de Proporcionalidad y de Razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: Un Estudio Comparado. *Dikaion*, vol. 22, núm. 17, Universidad de La Sabana, Colombia.
- Tirado Barrera, J. A. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, N° 67.

Publicaciones en línea

- Barnes, J. (1994). *Introducción al Principio de Proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario*. Facultad de Derecho de la Universidad de

Sevilla. Recuperado de:

http://www.uhu.es/javier_barnes/Other_Publications_files/Aproximacion%20al%20principio%20de%20proporcionalidad%20en%20el%20derecho%20comparado%20y%20comunitario.PDF

Cassagne, E. (2012). *El Principio de Razonabilidad en el Procedimiento Administrativo*. Recuperado de:

http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E_Cassagne/Art%20EC%20baja.pdf.

García Pelayo, M. (1991). *Estado Legal y Estado Constitucional. El Tribunal Constitucional Español*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Recuperado de:

http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/82/rucv_1991_82_31-45.pdf.

Oteiza, E. (2011). *Principios procesales: Aclaraciones para contrarrestar su ambigüedad*. Recuperado de:

https://www.academia.edu/11818228/Principios_procesales_aclaraciones_para_contrarrestar_su_ambig%C3%BCedad.

Ramírez Torrado, M. L. (2010). *Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano*. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/pdf/733/73313677008.pdf>.

Sapag, M. (2008). *El Principio de Proporcionalidad y de Razonabilidad como Límite Constitucional al Poder del Estado: Un Estudio Comparado*.

Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607008>

León Untiveros, M. (2009). *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Recuperado de:

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12205>

Martínez, J. y Zúñiga, F. (2011). *El Principio constitucional de razonabilidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607008>

Resoluciones judiciales

Tribunal Constitucional

STC N° 2192-2004-AA/TC

STC N° 0090-2004-AA/TC

STC N° 1803-2004-AA/TC

STC N° 2235-2004-AA/TC

STC N° 292-97-AA/TC

STC N° 1209-2006-PA/TC

STC N° 03169-2006-PA/TC

STC N° 9727-2005-HC/TC

STC N° 865-1996-AA/TC

STC N° 3567-2005-AA/TC

STC N° 00535-2009-PA/TC

Poder Judicial

Casación N° 2518-2008-Lima

Casación N° 11188-2013-Lima

Apelación N° 4304-2013-Lima

Apelación N° 830-2014-Lima

Exp. N° 5567-2009-Trujillo

Exp. N° 3625-2011-Trujillo

ANEXOS

FICHA TÉCNICA DE LOS INSTRUMENTOS A UTILIZAR

INSTRUMENTO: LISTAS DE COTEJO O CHEQUEO (TÉCNICA OBSERVACIÓN)

Ficha N° 1

ASPECTOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA UNA ADECUADA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD		
ASPECTOS	Generales	Específicos
n) Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad	X	
o) Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción	X	
p) Aplica el test de proporcionalidad	X	
q) Indica la aplicación de los criterios de graduación de la sanción	X	
r) Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido		X
s) Considera el perjuicio económico causado		X
t) Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción		X
u) Considera las circunstancias de la infracción		X

v) Considera el beneficio ilegalmente obtenido		X
w) Considera la existencia de intencionalidad del infractor		X
x) Incide el análisis de la razonabilidad en la validez del acto sancionador	X	
y) Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)	X	
z) Determina la sanción en función de los criterios de graduación	X	

Ficha N° 2

NRO. DE EXPEDIENTE :

TIPO DE DOCUMENTO : Resolución administrativa sancionadora

Objetivo específico: Establecer cómo interpreta la Municipalidad Provincial de Trujillo el principio de razonabilidad en la imposición de sanciones administrativas.		
Aspectos	SI	NO
Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad		
Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción		
Aplica el test de proporcionalidad		
Indica la aplicación de los criterios de graduación		

de la sanción		
Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido		
Considera el perjuicio económico causado		
Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción		
Considera las circunstancias de la infracción		
Considera el beneficio ilegalmente obtenido		
Considera la existencia de intencionalidad del infractor		
El principio de razonabilidad incide en la validez del acto sancionador		
Sustenta la aplicación de la razonabilidad en la ley sancionadora municipal (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)		
Existe coherencia en la ley sancionadora con los criterios de gradualidad de la sanción		
Interpretación deficiente del principio de razonabilidad		

Ficha N° 3

NRO. DE EXPEDIENTE :

TIPO DE DOCUMENTO : Resolución judicial – sentencia

Objetivo específico: Establecer cómo interpreta el Poder Judicial el
--

principio de razonabilidad en el ejercicio del control jurisdiccional de las sanciones administrativas.		
Aspectos	SI	NO
Considera la exigencia de observar el principio de razonabilidad		
Existe motivación sobre la razonabilidad de la sanción		
Aplica el test de proporcionalidad		
Aplica los criterios de graduación de la sanción		
Considera la gravedad del interés público y/o bien jurídico protegido		
Considera el perjuicio económico causado		
Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción		
Considera las circunstancias de la infracción		
Considera el beneficio ilegalmente obtenido		
Considera la existencia de intencionalidad del infractor		
El principio de razonabilidad incide en la validez del acto sancionador		
Existe regulación específica del principio de razonabilidad en la ley sancionadora (Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT)		
Existe coherencia en la ley sancionadora con los criterios de gradualidad de la sanción		
Interpretación deficiente del principio de razonabilidad		

VALIDEZ Y CONFIABILIDAD

Para determinar la validez de este instrumento se considerarán la validez de contenido y la validez de constructo. En cuanto a la validez de contenido, se

utilizará el procedimiento de juicio de expertos, para lo cual se seleccionará 4 expertos (2 fiscales y 2 jueces especializados en lo civil) para que estimen la coherencia con los objetivos de la investigación, relevancia de los ítems con el universo de contenido, correspondencia con los indicadores del cuadro de variables, claridad de las instrucciones e ítems, formato utilizado, extensión y sesgo en la formulación de los ítems. La validez de constructo se determinará luego de haberse aplicado el instrumento y constatar los resultados de la teoría seleccionada.

En cuanto a la confiabilidad, se tendrá en cuenta el tipo Kuder-Richardson, cuya característica metodológica es la consistencia interna y su procedimiento la correlación entre proporciones de aciertos y desaciertos y varianza del total de aciertos.

VALIDACIÓN

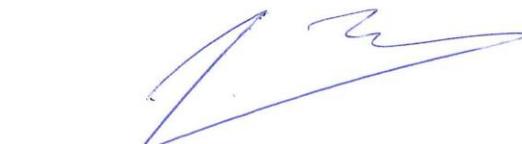
Quienes suscriben consideran que los instrumentos utilizados por el investigador son idóneos para la confirmación de las hipótesis de trabajo planteadas en la presente tesis.



Nebla Carmen Palacios
Juez Subnumerario
Septimo Juzgado Especializado Civil
Corte Superior de Justicia de La Libertad



Dra. Kelly Jacey Caballero Oliver
Juez Titular
Sexto Juzgado Especializado Civil
Corte Superior de Justicia de La Libertad



José Ciro Ramírez Enriquez
FISCAL PROVINCIAL CIVIL (T)
2da. FPC de Trujillo



Rafael Faustino Segundo Cruces Castillo
FISCAL PROVINCIAL TITULAR
TERCERA FISCALÍA PROVINCIAL CIVIL
DE TRUJILLO

INSTRUMENTO: FICHA DE ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

(TÉCNICA: ANALISIS DOCUMENTAL)

Ficha N° 1.-

Documento: Resolución administrativa sancionadora, recaída en el Exp. N° 00-000	
Partes	Contenidos analizados

Ficha N° 2.-

Documento: Resolución administrativa sancionadora, recaída en el Exp. N° 00-000	
Partes	Contenidos analizados

VALIDEZ Y CONFIABILIDAD

Para determinar la validez de este instrumento se considera la validez de

constructo. Este tipo de validez se determinará luego de haberse aplicado el instrumento y constatar los resultados de la teoría seleccionada.

En cuanto a la confiabilidad, se tendrá en cuenta el tipo de confiabilidad entre observadores o grado de acuerdo inter-observadores, cuya característica metodológica son los acuerdos y el procedimiento la relación proporcional entre acuerdos y desacuerdos.

VALIDACIÓN

Quienes suscriben consideran que los instrumentos utilizados por el investigador son idóneos para la confirmación de las hipótesis de trabajo planteadas en la presente tesis.



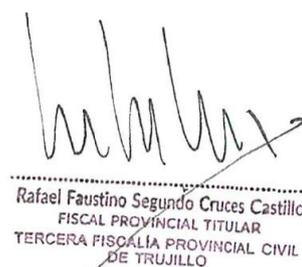
Neelo Carmen Palacios
Juez Suplementario
Séptimo Juzgado Especializado Civil
Corte Superior de Justicia de La Libertad



Dra. Kelly Jacey Cabanillas Oliva
Juez Titular
Sexto Juzgado Especializado Civil
Corte Superior de Justicia de La Libertad



José Ciró Ramírez Enriquez
FISCAL PROVINCIAL CIVIL (T)
2da. FPC de Trujillo



Rafael Faustino Segundo Cruces Castillo
FISCAL PROVINCIAL TITULAR
TERCERA FISCALÍA PROVINCIAL CIVIL
DE TRUJILLO

MATRIZ DE CONSISTENCIA

DEFICIENCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN LOS EXPEDIENTES JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO 2011-2014				
FORMULACIÓN DE PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
<p>PROBLEMA PRINCIPAL</p> <p>¿Es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo entre los años 2011-2014?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL</p> <p>Determinar si es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo entre los años 2011-2014.</p>	<p>HIPÓTESIS GENERAL</p> <p>Es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, entre los años 2011-2014, por no existir una motivación clara y suficiente en las resoluciones y no considerar los criterios de graduación previstos en la ley.</p>	<p>VARIABLE DE INTERÉS</p> <p>El principio de razonabilidad. Indicador: Interpretación deficiente.</p>	<p>TIPO DE INVESTIGACIÓN</p> <p>El tipo de investigación es básica o pura, descriptiva y cualitativa.</p> <p>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Muestra – observación.</p> <p>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN Los métodos que se emplean para la investigación serán los métodos jurídicos: exegético, dogmático y el iusnaturalismo racionalista.</p>
<p>PROBLEMAS SECUNDARIOS</p> <p>¿Cómo interpreta el principio de razonabilidad la Municipalidad Provincial de Trujillo al imponer sanciones administrativas?</p> <p>¿Cómo interpreta el Poder Judicial el principio de razonabilidad en el ejercicio del control jurisdiccional de las sanciones administrativas?</p>	<p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</p> <p>Determinar cómo interpreta la Municipalidad Provincial de Trujillo el principio de razonabilidad al imponer sanciones administrativas.</p> <p>Determinar cómo interpreta el Poder Judicial el principio de razonabilidad en el ejercicio del control jurisdiccional de las sanciones administrativas.</p>	<p>HIPÓTESIS SECUNDARIAS</p> <p>La Municipalidad Provincial de Trujillo interpreta en forma deficiente el principio de razonabilidad al imponer sanciones administrativas por cuanto no considera en la motivación a dicho principio y en otros casos lo considera de manera superficial sin realizar un análisis de aplicación del mismo.</p> <p>El Poder Judicial no interpreta sólidamente el principio de razonabilidad al ejercer el control</p>	<p>VARIABLES DE CARACTERIZACIÓN</p> <p>Las sanciones administrativas Indicadores: Existe motivación de sobre la razonabilidad de la sanción.</p> <p>Aplica el test de proporcionalidad.</p> <p>Indica la aplicación de los criterios de graduación de la</p>	<p>POBLACIÓN Expedientes judiciales sobre impugnación a las sanciones administrativas impuestas por la Municipalidad Provincial de Trujillo, entre los años 2010 al 2014.</p> <p>MUESTRA De la población mencionada, se ha seleccionado un total de 24 expedientes judiciales en los cuales se impugna la sanción bajo el fundamento de vulnerar el principio de razonabilidad.</p>

		<p>jurisdiccional de las sanciones administrativas, por cuanto no ha logrado una jurisprudencia uniforme y clara sobre la materia.</p>	<p>sanción.</p> <p>Considera la gravedad al interés público y/o bien jurídico protegido.</p> <p>Considera el perjuicio económico causado.</p> <p>Considera la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción.</p> <p>Considera las circunstancias de comisión de la infracción.</p> <p>Considera el beneficio ilegalmente obtenido.</p> <p>Considera la intencionalidad en la conducta del infractor.</p> <p>Incide en la validez del acto administrativo sancionador.</p> <p>Sustenta la aplicación de la razonabilidad de la ley sancionadora municipal.</p> <p>Determina la sanción en función de los criterios de graduación</p>	<p>TECNICAS. Observación, análisis, análisis de contenido y síntesis.</p> <p>INSTRUMENTOS.- Ficha de cotejo o chequeo y fichas de análisis documental.</p>
--	--	--	--	--