

UNIVERSIDAD PRIVADA “ANTENOR ORREGO”

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO. 003-2008-MPT Y LA
VULNERACIÓN AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM EN LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

AUTOR: Bach. Cristhian Martin Morales Valdiviezo

ASESOR: Dr. Ricardo Alberto Noblecilla Ponce



Trujillo – Perú

2017

UNIVERSIDAD PRIVADA “ANTENOR ORREGO”

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO. 003-2008-MPT Y LA
VULNERACIÓN AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM EN LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

AUTOR: Bach. Cristhian Martin Morales Valdiviezo

ASESOR: Dr. Ricardo Alberto Noblecilla Ponce



Trujillo – Perú

2017

DEDICATORIA

Dedico esta investigación a mis señores padres que hacen posible mi camino en el Derecho; a ellos por lo que soy y lo que seré en mi ejercicio profesional.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por guiar mis pasos en cada estadio de mi vida.

*A mis maestros de la Facultad de Derecho- UPAO, y en especial al **Dr. Ricardo Noblecilla**, en su calidad de amigo y asesor, cuya nobleza y sapiencia también se ven reflejados en este trabajo.*

*A la **Dra. Esther Albújar Moreno**, por la confianza y apoyo desinteresado en el desarrollo de esta investigación.*

PRESENTACIÓN

Señores del Jurado:

De mi consideración:

Cristhian M. Morales Valdiviezo, Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas de esta Universidad, cumpliendo con los lineamientos establecidos para la presentación, aprobación y sustentación de Tesis de la Facultad de Derecho, tengo el honor de presentar a ustedes el presente trabajo de investigación titulado: **“La Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MTP y la vulneración al principio Non bis in idem en los procedimientos administrativos sancionatorios”**.

Por tanto, dejo a su criterio la correspondiente evaluación de este trabajo de investigación, esperando que reúna los méritos suficientes para su oportuna aceptación.

Atentamente,

Trujillo, 09 de febrero de 2017.

.....
Cristhian M. Morales Valdiviezo

RESUMEN

La Tesis que hemos denominado **“La Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MTP y la vulneración al principio Non bis in idem en los procedimientos administrativos sancionatorios”**, está orientada a determinar de qué manera la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT afecta los derechos de los administrados en el contexto de los procedimientos administrativos sancionatorios.

En tal sentido, nuestro problema de investigación se formuló en los siguientes términos: **¿DE QUÉ MANERA LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL Nro. 003-2008-MPT, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO, AFECTA LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS?**, en virtud de lo cual planteamos los siguientes objetivos: Analizar la regulación jurídica respecto de los procedimientos administrativos sancionatorios en el Perú, Conocer los diversos enfoques doctrinarios en torno a la naturaleza jurídica de la sanción administrativa, Establecer los alcances jurídicos que sustentan y delimitan los diversos principios que regulan los procedimientos administrativos sancionatorios, con énfasis en el Principio *Non bis in idem*, y Examinar la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT en función a los tipos de sanciones tipificadas.

Nuestra Hipótesis de investigación se planteó de la siguiente forma: ***“La manera en que la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003- 2008-MPT afecta los derechos de los administrados en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios se presenta cuando se vulnera el principio Non Bis In Idem al imponerse dos o más tipos de sanciones ante una misma infracción administrativa”***.

En el desarrollo de la investigación y, en aplicación de los diversos métodos de investigación, entre ellos los métodos lógico y jurídico, se logró concluir que la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008 MPT afecta los derechos de los

administrados en tanto se vulnera el Principio *Non bis in idem* en su sentido material, al sancionarse dos veces por un mismo hecho las conductas infractoras por parte de la Administración en ejercicio de su potestad sancionadora. Asimismo, que dicha ordenanza no cuenta con los debidos fundamentos jurídicos y doctrinarios para enunciar sus conductas infractoras, disponiendo no solo sanciones pecuniarias de acuerdo a su cuadro de infracciones, sino que además, sanciones no pecuniarias al administrado, es decir, una doble sanción administrativa, vulnerando el principio *Non bis in idem*, aplicándose una doble sanción en casos donde se aprecia identidad de sujeto, hecho y fundamento.

En cuanto a la dispersión temática de nuestro trabajo encontramos en el **Capítulo I**, la realidad problemática, el problema de investigación, los objetivos, la justificación y los antecedentes o investigaciones previas.

En el **Capítulo II**, presentamos lo relativo al Marco Teórico, donde podemos encontrar cuestiones referidas a los aspectos generales del procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionatorio, sanciones administrativas y el *Non bis in idem*.

El **Capítulo III** está referido a las cuestiones metodológicas, donde encontramos específicamente la hipótesis y sus respectivas variables.

En el **Capítulo IV** presentamos y discutimos los resultados de la investigación, especialmente los fundamentos por los cuales la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT afecta el principio *Non bis in idem*, Resultados de las entrevistas, y Resultados del Análisis de las resoluciones.

En la parte final de este trabajo se presentan las **Conclusiones, Recomendaciones, Bibliografía y Anexos.**

ABSTRACT

The thesis that we have called "**Municipal Ordinance No. 003-2008-MTP and the violation of the non bis in idem principle in administrative sanctioning procedures**", is aimed at determining how the application of Municipal Ordinance No. 003-2008 MPT affects the rights of those administered in the context of sanctioning administrative procedures.

To this end, the formulation of our research problem was expressed in the following terms: **HOW WILL THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL ORDINANCE NO. 003-2008-MPT ISSUED BY THE PROVINCIAL MUNICIPALITY OF TRUJILLO AFFECTS THE RIGHTS OF THE ADMINISTERED IN THE SANCIONATORY ADMINISTRATIVE PROCEDURES** ?, by virtue of which we propose the following operational objectives: Analyze the legal regulation regarding sanctioning administrative procedures in Peru; To know the diverse doctrinal approaches on the legal nature of the administrative sanction; Establish the legal scope that underlies and delimits the various principles governing sanctioning administrative procedures, with emphasis on the Principle Non bis in idem; And Examine Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT according to the types of sanctions typified.

The approach of our Research Hypothesis was as follows: "***The manner in which the application of Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT affects the rights of those administered in Sanctioning Administrative Procedures is presented when the principle is violated Non Bis In Idem by imposing two or more types of sanctions on the same administrative infraction***".

Following this logic, and in application of the various methods of investigation, including logical and legal methods, it was concluded that Municipal Ordinance No. 003-2008 MPT affects the rights of those administered as long as the Principle Non bis in Idem in its material sense, when twice the same penalties for the same conduct were committed by the Administration in the exercise of its sanctioning power. Likewise, that said ordinance does not have the necessary

legal and doctrinal foundations to state its infringing conduct, not only having pecuniary sanctions to its frame of infractions, but also aware, in a same year, non pecuniary sanctions to the administered, That is to say, a double administrative sanction, infringing the principle Non bis in idem, applying a double sanction in cases where it is appraised identity of subject, fact and foundation.

As for the thematic dispersion of our work, we find in **Chapter I**, the Problem Reality, the Research Problem, the Objectives, the Justification and the Antecedents or previous investigations.

In **Chapter II**, we present the theoretical framework, where we can find issues related to the general aspects of the administrative procedure, administrative procedure, sanction administrative and non bis in idem.

Chapter III is concerned with methodological issues, where we find the hypothesis and its respective variables specifically.

In **Chapter IV** we present and discuss the results of the investigation, especially the grounds on which Ordinance No. 003-2008 affects the principle Non bis in idem, Results of the interviews, and Results of the Analysis of the resolutions.

In the final part of this work the Conclusions, Recommendations, Bibliography and Annexes are presented.

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO I INTRODUCCIÓN

1. REALIDAD PROBLEMÁTICA	2
2. ENUNCIADO DEL PROBLEMA.....	9
3. HIPÓTESIS.....	9
4. VARIABLES.....	9
5. OBJETIVOS.....	9
5.1. GENERAL.....	9
5.2. ESPECÍFICO.....	10
6. JUSTIFICACIÓN.....	10
7. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
8. TIPO DE ESTUDIO.....	13
9. DISEÑO DE ESTUDIO.....	13
10. POBLACIÓN Y MUESTRA.....	14
11. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.....	16
12. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	18
13. MÉTODOS DE ANÁLISIS DE DATOS.....	19

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

SUBCAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Definición de procedimiento administrativo.....	21
2. Regulación del procedimiento administrativo en el Perú.....	24
3. Sujetos del procedimiento administrativo.....	27
3.1. Los administrados.....	27
3.2. La autoridad administrativa.....	28
3.3. Terceros administrados.....	29

4.	Clasificación de los procedimientos administrativos.....	29
4.1.	Procedimiento administrativo de oficio.....	30
4.1.1.	Supuestos habilitantes para el inicio de oficio de un procedimiento administrativo.....	31
4.1.2.	Iniciación de un procedimiento administrativo de oficio.....	32
4.1.3.	Tramitación del procedimiento administrativo de oficio.....	33
4.2.	Procedimiento administrativo iniciado a pedido de parte.....	34
4.2.1.	Procedimiento de aprobación automática.....	34
4.2.1.1.	Formalidades que se deben cumplir en el procedimiento de aprobación automática.....	36
4.2.1.2.	Procedimientos considerados de aprobación automática..	36
4.2.1.3.	Fiscalización Posterior.....	37
4.2.1.4.	Consecuencias de la declaración falsa o fraguada de un acto administrativo.....	39
4.2.2.	Procedimiento de evaluación previa.....	39
5.	Características del procedimiento administrativo.....	40
6.	Principios del procedimiento administrativo.....	42
6.1.	Principio de Legalidad.....	42
6.2.	Principio del debido procedimiento.....	43
6.3.	Principio de impulso de oficio.....	45
6.4.	Principio de razonabilidad.....	46
6.5.	Principio imparcialidad.....	48
6.6.	Principio informalismo.....	49
6.7.	Principio de presunción de veracidad.....	51
6.8.	Principio de conducta procedimental.....	52
6.9.	Principio de celeridad.....	53
6.10.	Principio de eficacia.....	54
6.11.	Principio de verdad material.....	55
6.12.	Principio de participación.....	56
6.13.	Principio de simplicidad.....	57
6.14.	Principio de uniformidad.....	58
6.15.	Principio de predictibilidad.....	59
6.16.	Principio de privilegio de controles posteriores.....	60

SUBCAPÍTULO II
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

1. Potestad sancionatoria del Estado.....	62
2. Constitucionalidad de la potestad sancionatoria.....	64
3. Principios de la potestad sancionadora administrativa.....	66
3.1. Principio de legalidad.....	67
3.2. Principio del debido procedimiento.....	69
3.3. Principio de razonabilidad.....	69
3.4. Principio de tipicidad.....	70
3.5. Principio de irretroactividad.....	72
3.6. Principio de concurso de infracciones.....	73
3.7. Principio de continuación de infracciones.....	74
3.8. Principio de causalidad.....	75
3.9. Principio de presunción de licitud.....	77
3.10. Principio non bis in idem.....	78
4. Potestad sancionadora en el Derecho Administrativo.....	79
4.1. Potestad disciplinaria.....	80
4.2. Potestad sancionatoria.....	82
5. Características del procedimiento sancionatorio en el Perú.....	82

SUBCAPÍTULO III
LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Concepto de sanción administrativa.....	85
2. Alcances técnico-jurídicos de las sanciones administrativas.....	89
3. La multa como sanción administrativa por excelencia.....	93
4. Diferencias entre sanción administrativa y actos con efectos desfavorables a los administrados.....	94
5. Diferencias entre sanción administrativa y medidas de carácter provisional impuestas en un procedimiento administrativo sancionatorio.....	96

SUBCAPÍTULO IV
EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

1. Concepto.....	98
2. Alcances y limitaciones del Principio Non bis in idem en la legislación nacional.....	100
3. Características principales.....	102
4. El Principio Non bis in idem en la Administración Pública.....	104
5. Implicancias de la vulneración del Principio Non bis in idem.....	106

CAPITULO III
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

SUBCAPÍTULO I: FUNDAMENTOS JURÍDICOS EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DEL TEMA DE ESTUDIO.....	110
---	------------

SUBCAPÍTULO II: RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS.....	121
---	------------

SUBCAPÍTULO III: RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES.....	133
--	------------

CONCLUSIONES.....	136
--------------------------	------------

RECOMENDACIONES.....	138
-----------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	139
--------------------------	------------

ANEXOS.....	143
--------------------	------------

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS:

Cuadro Nro. 01: Evaluación de la aplicación de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT.....	121
Cuadro Nro. 02: Elementos represivos y preventivos en la Ordenanza Municipal.....	124
Cuadro Nro. 03: Vulneración del principio Non bis in idem.....	127
Cuadro Nro. 04: Modificación/derogación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT.....	130

GRÁFICOS:

Gráfico Nro. 01: Evaluación de la aplicación de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT.....	122
Gráfico Nro. 02: Elementos represivos y preventivos en la Ordenanza Municipal.....	125
Gráfico Nro. 03: Vulneración del principio Non bis in idem.....	128
Gráfico Nro. 04: Modificación/derogación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT	131

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1. REALIDAD PROBLEMÁTICA

El propósito de nuestra investigación se orientará al estudio de los procedimientos administrativos sancionatorios con el fin de determinar de qué manera la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT, de la Municipalidad Provincial de Trujillo, vulnera los derechos de los administrados al imponérseles dos tipos de sanciones ante una misma infracción administrativa, lo cual implicaría una afectación al principio *Non bis in idem*, plenamente reconocido como tal por la doctrina y la legislación en esta materia.

Por regla general, garantizar seguridad jurídica desde la Administración Pública implica que la *potestad sancionatoria* se traduzca como la facultad que tiene la Administración para imponer sanciones por la ocurrencia de determinadas conductas (casi siempre realizadas por los administrados, por ejemplo un mal estacionamiento).

Este poder está sujeto a unos límites en su ejercicio, límites que se convierten en derechos subjetivos de los ciudadanos, entre ellos: el principio de legalidad, tipicidad, y *Non bis in idem*; en cambio, la potestad disciplinaria es la facultad que tiene la administración para reglamentar (corregir) las conductas de sus funcionarios y servidores públicos.

Es por ello que la potestad disciplinaria, para algunos autores, no forma parte del *ius puniendi* genérico del Estado, sino de esa capacidad de auto ordenación del aparato de la administración, pues obedece a esa necesidad de un correcto funcionamiento interno de los entes públicos.

Desde la irrupción del Estado como ente político y jurídico dirigido a ordenar la vida social, uno de los puntos en permanente debate ha sido las limitaciones en cuanto al ejercicio de su potestad sancionatoria. “Mediante la facultad otorgada a la Administración de imponer sanciones para quienes vulneren la legalidad administrativa, el legislador persigue garantizar la

observancia de la misma y de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento: órdenes, requerimientos, denegación de autorizaciones, etc.” (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Dicha potestad sancionatoria, por tanto, autoriza a la Administración Pública a aplicar sanciones administrativas a los ciudadanos cuando cometan infracciones administrativas de acuerdo a la normativa tipificada como tal.

No obstante, el Derecho reconoce que dichas potestades deben ejercerse observando las normas rectoras en función a la seguridad jurídica de un Estado constitucional de Derecho: “Parece existir unanimidad en la tesis de que el origen de la potestad sancionadora de la Administración, en el marco del Estado de Derecho, se halla en sus poderes de policía. Puesto que la Administración puede imponer límites vinculantes a la actividad de los particulares e impartirles órdenes para la tutela de la legalidad y del interés general, se le atribuye también la facultad derivada de sancionar el incumplimiento de los reglamentos y órdenes de policía, como medio de reforzar la eficacia de su actuación y, en definitiva, su propia autoridad” (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Estas disposiciones normativas a menudo se encuentran en la Constitución dada su calidad de *norma normarum* en la pirámide kelseniana, en los Principios Generales del Derecho y en aquellos que rigen la potestad sancionadora de la Administración Pública (tales como el Principio de legalidad, Reserva de ley, el Principio de tipicidad, entre otros), como garantías para los ciudadanos inmersos en un procedimiento administrativo sancionatorio, y como garantías de una legal intervención de parte de la administración frente a aquellas conductas que transgreden el ordenamiento administrativo.

Ahora bien, entre estas garantías nos encontramos con el Principio *Non bis in idem*, el cual establece que no se podrá imponer sucesiva o

simultáneamente una pena y una sanción administrativa para el mismo hecho, en los casos que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Esto, en buena cuenta significa que dicho principio encarna la prohibición de sancionar más de una vez siempre que se trate del mismo contenido de injusto o de ilícito, de la misma infracción, sin importar si dicho contenido está reflejado en una norma penal o administrativa (CARO CORIA, 2001). No se presenta este principio, cuando existen fundamentos diferentes en los casos de concurrencia de pena y sanción administrativa (LIZÁRRAGA GUERRA, 2012).

Como se advertirá, dicho principio, constituye una garantía constitucional reconocida implícitamente en la Constitución y desarrollada en las sentencias del Tribunal Constitucional, así como en normas con rango de ley.

La Constitución peruana no define expresamente el principio en cuestión, pero existe un reconocimiento implícito en el Art. 139, inc. 3, reafirmado por el mismo Tribunal Constitucional cuando señala lo siguiente:

“El Tribunal Constitucional reconoce el principio del Non bis in idem, pues ha razonado en diversas ocasiones que el derecho de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho o el de no ser procesado dos veces, constituye un cometido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3 del Art. 139 de la Constitución...” (STC- 0729-2003-HC-TC).

El primer reconocimiento general y expreso del principio que comentamos se aprecia desde el año 2001 en el Art. 230 num. 10 de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento General Administrativo General, cuyo tenor es el siguiente:

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

10. Non bis in idem.- *No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento”.*

Como puede advertirse, este principio en su aplicación presenta una doble dimensión: la **dimensión material** o **sustantiva** que impide sancionar al mismo sujeto en más de una ocasión por el mismo hecho con el mismo fundamento, y que tiene como finalidad evitar una reacción correctiva desproporcionada, a fin de evitar una persecución al infractor *ad infinitum*.

Y la **dimensión procesal** o **formal**, que atribuye preferencia a la autoridad judicial penal sobre la administrativa en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no solo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal (CABRERA DELGADO, 2007).

La triple identidad ha sido expresada también por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

“En su formulación material, el enunciado según el cual nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento” (STC- 2050-2002-22/TC).

Pues bien, en cuanto al tema de las sanciones mismas, la Ley del Procedimiento Administrativo General, introduce como una de las modalidades de procedimiento administrativo especial, una regulación integral del procedimiento administrativo sancionador, lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento, “atendiendo a la histórica ausencia de

disposiciones que establezcan con carácter general el régimen aplicable al mecanismo de ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, así como la carencia de remisiones expresas a la aplicación de las disposiciones del procedimiento administrativo general” (DANÓS, 2003).

Este tipo de procedimiento se ajusta a las siguientes consideraciones:

- Fijación de normas generales relacionadas con la potestad sancionadora de la Administración Pública (Arts. 229, 231 a 233).
- Establecimiento de una relación de principios directamente relacionados con la potestad sancionadora de la administración pública (legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, non bis in idem), así como una exposición concreta del contenido de los mismos, que permite la delimitación de sus alcances (Art. 230).
- Regulación expresa del procedimiento sancionador como procedimiento administrativo especial, dotado de reglas y principios específicos, sin perjuicio de la aplicación de los principios que rigen el procedimiento administrativo general (Arts. 234 al 237).

Esto significa que la administración dispone de una serie de medidas tipificadas taxativamente en las normas, a efectos de que los funcionarios habilitados ejerzan su función en base a las disposiciones sancionatorias contenidas en las normas jurídicas salvaguardando los derechos que asisten a los ciudadanos administrados.

Sobre este punto tenemos la esclarecida opinión del profesor García De Enterría: “Toda imposición de sanciones de parte de la autoridad administrativa debe sujetarse a un procedimiento legal o reglamentariamente establecido. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2011).

En estas circunstancias, se da el caso donde la administración en ejercicio de su potestad sancionadora impone dos tipos de sanciones administrativas frente a una misma infracción, lo cual implica una vulneración al principio *Non bis in idem*. Pongamos un ejemplo.

El ciudadano “K” realiza una construcción clandestina (que genera alteración de los aspectos formales de un conjunto habitacional, con código de infracción Nro. A - 2008) de material drywall en el tercer nivel (azotea) de un inmueble. La Municipalidad advierte dicha construcción e inicia el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio, imponiéndole la respectiva sanción pecuniaria equivalente al 80% del valor de la obra ejecutada (V.O.E.), de acuerdo a lo tipificado en el Anexo 01 del cuadro de infracciones de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT; además de la sanción no pecuniaria consistente en la demolición de referida construcción.

En este supuesto podemos observar que la Administración ha resuelto aplicar una doble sanción administrativa, lo cual, a nuestro juicio, importa una vulneración al principio *Non bis in idem* que, tal como lo estamos planteando en la presente investigación, que impide sancionar sucesiva o simultáneamente en los casos que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Como si estas atribuciones no fueran suficientes, la propia Administración se encuentra habilitada para imponer una “tercera sanción”, siempre de acuerdo a la Ordenanza, consistente en una medida de carácter provisional consistente en la retención de los productos, equipos y mobiliario que se encuentren dentro o en las inmediaciones de la construcción de material drywall, lo cual constituye una arbitrariedad imputable a la propia Administración.

Pues bien, esta situación amerita algunas preguntas pertinentes a nuestro tema de estudio. ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos para desnaturalizar

tales atribuciones? ¿Pueden sustentarse en las Ordenanzas? ¿Acaso la Ordenanza 003-2008-MPT es inconstitucional? ¿Cómo debe actuar el administrado frente a estas situaciones administrativas? Finalmente, ¿qué medidas correctivas deben tomarse para evitar en el futuro las vulneraciones descritas?

Siguiendo este orden de ideas, nuestra investigación se abocará al análisis de la forma en que la Municipalidad Provincial de Trujillo viene aplicando los tipos de sanciones contenidas en el Anexo 01 de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT, que regula los Procedimientos Administrativos Sancionatorios, a efecto de demostrar que en el ejercicio de su potestad sancionadora se vienen aplicando dos tipos de sanciones administrativas, lo cual supone de suyo una vulneración del principio *Non bis in idem*, entendido desde su enfoque material, como la prohibición de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho, cuando se presente identidad de sujeto y fundamento.

2. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

¿DE QUÉ MANERA LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL Nro. 003-2008-MPT, EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO, AFECTA LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS?

3. HIPÓTESIS

“La manera en que la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003- 2008-MPT afecta los derechos de los administrados en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios se presenta cuando se vulnera el principio Non bis in idem al imponerse dos o más tipos de sanciones ante una misma infracción administrativa”.

4. VARIABLES

4.1. VARIABLE INDEPENDIENTE:

Aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-208- MPT.

4.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Vulneración del *Principio Non bis in idem* al imponerse dos o más tipos de sanciones ante una misma infracción administrativa.

5. OBJETIVOS

5.1. GENERAL

- Determinar de qué manera la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003- 2008 MPT afecta los derechos de los administrados en el contexto de los procedimientos administrativos sancionatorios.

5.2. ESPECÍFICOS

- Analizar la regulación jurídica respecto de los procedimientos administrativos sancionatorios en el Perú.
- Conocer los diversos enfoques doctrinarios en torno a la naturaleza jurídica de la sanción administrativa.
- Establecer los alcances jurídicos que sustentan y delimitan los diversos principios que regulan los procedimientos administrativos sancionatorios, con énfasis en el Principio *Non bis in ídem*.
- Examinar la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT en función a los tipos de sanciones tipificadas.
- Identificar las resoluciones administrativas que vulneran el principio del *Non bis in ídem*.
- Fundamentar la derogatoria de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT como alternativa para evitar la afectación de los derechos de los administrados en los procedimientos administrativos sancionatorios.

6. JUSTIFICACIÓN

La justificación de esta investigación responde a la necesidad de evaluar la potestad sancionadora de la Administración en el marco de un Estado de Derecho que respete los principios que les asisten a los administrados.

No está en discusión la facultades sancionatorias del Estado, puesto que se reconoce que al convertirse el Estado en garante de la seguridad de los ciudadanos, se volvió necesario dictar normas de control entre las relaciones entre aquellos y entre estos y el mismo Estado, lo que conllevó que la

infracción o violación a las normas debía ser sancionada o castigada en sus distintos niveles.

La administración municipal, por su parte, resulta fundamental para el entendimiento de los fines de la potestad sancionatoria, dado que la doctrina reconoce que viene a constituir el primer eslabón de las relaciones administrado-administración, por lo que con esta investigación esperamos contribuir al análisis e interpretación de la Ordenanza 003-2008-MPT y la vulneración al principio *Non bis in idem* en esta jurisdicción.

7. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Nos referiremos a los diversos estudios que se han presentado en relación con nuestro tema, siendo especialmente en el ámbito internacional. Los principales antecedentes que hemos encontrado sobre nuestro tema son los siguientes:

- **EUSEDA AGUILAR, Ronald. (2014). En su artículo titulado “Teoría de la sanción administrativa” (En: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/4/2010-2019/2012/03/95665.pdf>), recopila una serie de apuntes doctrinarios y jurisprudenciales en materia sancionatoria administrativa, exponiendo particularmente las relaciones penales administrativas de las sanciones:**

“(...) puede denotarse una línea de pensamiento que lleva de manera inexcusable al aparejamiento del ius puniendi con el derecho penal subjetivo, cuestión que no creemos en estricto refutable, mas bien, nuestra objeción va encaminada a rebatir la posición absolutista de limitar el ius puniendi con el derecho penal subjetivo, debido a que el ius puniendi debe de ser estudiado y visto desde una óptica de actividad estatalista en general y no limitada y particularizada solo con el derecho penal, es decir desde una óptica de política de Estado y no solo de política criminal, ya que ello en la actualidad sería caer en un error desatinado, debido a que

la Potestad Sancionadora del Estado ha evolucionado de manera que, la era en la que el derecho penal era la forma única de sancionar a los infractores, ya ha desaparecido desde la creación del llamado derecho penal administrativo. (...).

El derecho penal sólo es una parte del sistema de sanciones estatales. Además de las penas y las medidas el Estado dispone de sanciones administrativas, por tal, desde ese momento se crea toda una teoría de lo que ahora conocemos como —Derecho Administrativo Sancionador y con ello aclarado, en la actualidad el ius puniendi del Estado ha sido definido como —el poder que ostentan las autoridades, no solo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Constituye ello una quiebra del monopolio en el ejercicio del ius puniendi del Estado por los órganos judiciales”.

- **HÉRNANDEZ MENDOZA, Liliana. (2013). “El Non bis idem en el ámbito sancionador: estudio comparado de los sistemas español y mexicano”. Tesis para optar el grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, donde respecto a nuestro tema concluye:**

“La potestad sancionadora de los poderes públicos está atribuida actualmente tanto en México como en España no sólo a los Jueces y Magistrados integrantes del poder Judicial, sino también a las distintas Administraciones Públicas. Este sistema represor de naturaleza mixta fue reconocido expresamente por el artículo 25.1 de la Constitución Española, que rodea a la potestad sancionadora de la administración de importantes garantías materiales y formales. Dentro de tales garantías no aparece reconocida de forma expresa el non bis in idem, pero el Tribunal Constitucional pronto la reconoció como una garantía implícita en el propio art. 25 de la CE.

Aunque son muchos los estudios realizados sobre el tema, aún quedan cuestiones abiertas sin resolver que justifican mi estudio detenido sobre el tema. El non bis in idem material, tanto en México como en España, es

entendido como la prohibición del doble castigo por lo mismo, es decir, un sujeto no puede ser sancionado dos o más veces por el mismo hecho, sujeto y fundamento. En ambos países se encuentra estipulado de forma explícita o implícita en las respectivas Constituciones, aunque en España sólo implica el reconocimiento en su vertiente material”.

8. TIPO DE ESTUDIO

➤ **Por su Profundidad: Explicativa**

Esta investigación responde a una naturaleza **Explicativa** en la medida que no solo advertimos la explicación de un fenómeno jurídico en la Administración Pública respecto de la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT, sino que además fundamentamos la vulneración que se produce sobre los derechos de los administrados al vulnerarse el principio *Non bis in idem*.

➤ **Por su Finalidad: Aplicada**

Consideramos que dada la metodología aplicada a nuestro tema de estudio, este trabajo se ajusta a una investigación **Aplicada** no solo por el funcionamiento mismo de una norma jurídica (en este caso una ordenanza), sino porque hemos recurrido al análisis de una muestra representativa de resoluciones, y hemos formulado entrevistas a diversos especialistas sobre el tema; a partir de lo cual, junto con los razonamientos jurídicos respectivos, se han enunciado sus resultados.

9. DISEÑO DE ESTUDIO

Para el diseño de nuestra hipótesis fue empleado el método cuasi experimental en su versión de **una sola casilla**, cuya representación gráfica es como sigue:

M → O

Donde:

M:

- Ordenanza Municipal Nro. 003-208- MPT.

O:

- Vulneración del Principio *Non bis in idem* al imponerse dos o más tipos de sanciones ante una misma infracción administrativa.

10. Población y Muestra

Población:

Nuestra población total la constituyen la totalidad de Asesores legales de la Municipalidad Provincial de Trujillo y Docentes universitarios de la ciudad de Trujillo, así como toda la bibliografía especializada en la materia.

Muestra:

Nuestra muestra resultante estuvo conformada por **10 personas** entre asesores y docentes de la especialidad de Derecho Administrativo de la ciudad de Trujillo, de acuerdo a la siguiente delimitación, así como la bibliografía especializada correspondiente a los últimos diez años de antigüedad.

A) Delimitación

TÉCNICAS	UNIDADES DE ANÁLISIS	POBLACIÓN	MUESTRA
ENTREVISTA	Asesores legales- MPT	5	5
	Docentes universitarios de la especialidad de Derecho Administrativo	5	5
TOTAL		10	10

B) Características de la muestra

- **Representativa**, porque la muestra elegida para la investigación comprende a personas cuyos méritos destacan ya sea desde el punto de vista funcional (asesores legales) o académico (docentes universitarios).
- **Confiable**, en la medida que sus opiniones sobre el tema en cuestión han sido levantados, analizados y graficados tal cual fueron recogidos.
- **Válida**, en tanto la información conseguida se ajusta a los principios de veracidad y autenticidad.

11. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

A) MÉTODOS LÓGICOS

➤ **Método Deductivo**

Este método de carácter lógico se identifica en la medida que sus premisas van de lo general a lo particular, es decir que se llega a una conclusión directa sin intermediarios en la investigación. Este método fue aplicado a nuestro tema de estudio con la premisa de llegar a un conjunto de razones jurídicas por las cuales consideramos que la Ordenanza 003-2008- MPT vulnera el principio *Non bis in Idem*.

➤ **Método Inductivo**

Este método supone un camino de regreso en la deducción investigativa, y su uso resultó especialmente relevante para nuestro caso por ejemplo en la recolección de la información sobre nuestro tema, así como en la elaboración del marco teórico en los diferentes ítems sobre el procedimiento en general, y sobre el sancionador en particular.

➤ **Método Analítico**

Este método se traduce en que para conocer una actividad determinada, se hace necesario dividirlo en sus partes componentes para un mejor análisis. En nuestro tema resultó esencial para el estudio y fundamentación de los criterios asumidos en la presente investigación respecto las razones por las cuales la ordenanza Nro. 003-2008-MPT vulnera el principio *Non bis in Idem*.

➤ **Método Sintético**

Este método consiste en la reunión de varios elementos dispersos en una nueva totalidad, de modo que nos fue especialmente útil al momento de trabajar los componentes de la hipótesis, la formulación del problema, las conclusiones y recomendaciones.

B) MÉTODOS JURÍDICOS

➤ **Método Doctrinario**

Este es un método esencial en la investigación de temas jurídicos, dado que es fundamental para asumir un planteamiento jurídico y contrastarlo con la opinión de los especialistas sobre el tema. En este sentido, las diversas fuentes conseguidas fueron necesarias especialmente para la elaboración de nuestro marco teórico.

➤ **Método Exegético**

Este método consiste básicamente en hacer una paráfrasis directa del texto jurídico (en nuestro caso una ordenanza municipal de la jurisdicción local), para extraer el significado que predomina en su aplicación y entendimiento que nos permitió ampliar los fundamentos de nuestra investigación.

➤ **Método Histórico**

Este método fue fundamental en la presente investigación dado que nos permitió conocer los antecedentes respecto de la Ley Nro. 27444, así como la doctrina dominante en las diversas etapas del Derecho Administrativo Sancionador.

12. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Las técnicas y los instrumentos utilizados en el desarrollo de la presente investigación fueron:

➤ **Entrevista:**

Con la finalidad de obtener mayor precisión y elementos objetivos que nos ayuden a comprobar nuestra hipótesis de investigación, así como las conclusiones y acciones a recomendar. La técnica de la entrevista fue aplicada a nuestra muestra seleccionada de asesores legales y docentes de la especialidad de Derecho Administrativo.

El instrumento empleado en dicha técnica fue el **diálogo**, constituido por preguntas básicas, de tipo abiertas especialmente, y de esta manera poder conocer su tendencia de opinión sobre la materia de nuestro estudio.

➤ **Del Fotocopiado**

Técnica que mediante el instrumento fotocopia, nos permitió utilizar el avance de la tecnología para contar con reproducciones de los libros y revistas que sirvan de soporte bibliográfico en el desarrollo del tema y procesamiento de la información relacionada a ello, con el fin de analizarlas hasta poder entenderlas y comprenderlas en su verdadera dimensión.

El instrumento empleado las **Fotocopias**.

➤ **Del Internet**

Técnica por la cual logramos acceder a páginas webs para complementar nuestro marco teórico, especialmente al momento de cotejarlas fuentes para el desarrollo de nuestra investigación.

El instrumento empleado: **Páginas web.**

13. MÉTODOS DE ANÁLISIS DE DATOS

- Depuración de los datos obtenidos en las entrevistas y documentos

Las entrevistas fueron vaciadas en los resultados respectivos, sistematizadas en cuadros y gráficos, así como en la interpretación y análisis de los mismos.

- Interpretación de la información

La información obtenida de diversas fuentes fue sometida al análisis para determinar las conclusiones que nos permitan fundamentar nuestra hipótesis, así como para elaborar nuestro marco teórico.

- Tabulación de la información

La elaboración de cuadros se realizó con el objeto de tener un mayor entendimiento del tema; pues a través de los gráficos podremos apreciar las distintas tendencias de opinión sobre nuestra propuesta.

- Arribo de las conclusiones

Después de haber leído, analizado y comprendido toda la información recopilada, se procedió a realizar las respectivas conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

SUBCAPÍTULO I
ASPECTOS GENERALES DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Definición de Procedimiento Administrativo

Intentar una definición de procedimiento administrativo pasa obligadamente por un repaso del sentido *lato* del proceso, el cual sostiene que es una “secuencia ordenada de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de llegar a un acto jurídico determinado, destacándose de este concepto la unidad de los actos que constituyen el proceso, y su carácter teleológico, es decir, que éstos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin” (COUTURE, 1987).

De esta suerte, habría proceso en cualquier quehacer estatal, por consiguiente podríamos hablar de un proceso judicial, legislativo y otro administrativo (conjunto de actos de la administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo). En este punto nos interesa los actos de la autoridad administrativa, pudiendo colegir que el proceso es “una serie o sucesión de actos coordinados que fijan los datos según los cuales ha de ejecutarse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo en su formación” (BALLBÉ TAMARIS, 1988).

Bacacorzo sostiene que el proceso es una lucha de antagonismos, de intereses contrapuestos, que lleva a defensas enconadas y a deducir articulaciones innúmeras: “Es un contradictorio que se resuelve en la sentencia —al quedar ésta consentida o ejecutoriada— resultando legalmente así superada la contienda y firme lo resuelto, es decir, queda compuesto el derecho cuestionado” (BACACORZO, 2001).

Entonces, para definir al procedimiento administrativo como aquella parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. De este modo, estudia, por tanto, la participación y defensa del interesado (que puede ser un particular, un servidor o un funcionario público) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa, y, desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de dichos interesados.

Habría que subrayar que estudia en particular la defensa de los interesados, y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa, pues, de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas, sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos, lo cual ya nos puede dar una fina idea de cuán relevante puede ser esta disciplina para la sociedad.

En esta misma dirección, el profesor Entrena define al procedimiento administrativo como “el cauce formal de la serie de actos, en que se concreta la actuación administrativa, para la realización de un fin” (ENTRENA CUESTA, 1978).

El procedimiento administrativo así visto debe ser considerado como una “serie de trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, que tiene un doble propósito: perseguir en primer lugar, la adecuada y correcta marcha del ente administrativo; y, en segundo lugar — esto es lo más importante de resaltar—, la tutela y preservación de los derechos e intereses de los administrados para que no sean afectados por la expresión de voluntad de la administración” (GUERRA CRUZ, 1999).

De todo lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos concluir que el procedimiento administrativo implica:

- La existencia de una **autoridad administrativa** o de un agente de la misma, que promueve o con respecto a quien se promueve, una actuación administrativa.
- La existencia de un **administrado**, que reclama de un acto administrativo, que afecta a su persona, sus bienes, sus derechos, o intereses legítimos.
- El **Procedimiento Administrativo**, que no puede ser identificado con el expediente administrativo, que es su materialización, y que en cierta forma, viene a ser, el conjunto ordenado de documentos y actuaciones, que sirven de antecedente y fundamento a la decisión de la autoridad, y se forma mediante la agregación sucesiva de los escritos, pruebas, dictámenes, notificaciones y demás actos procedimentales, que surjan de la actuación procedimental, de la autoridad administrativa.

La Ley No. 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 29º, define al procedimiento administrativo de la siguiente forma: “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”.

Cerramos este punto con Guzmán Napurí, para quien el procedimiento es por definición, “un proceso cognoscitivo, pues implica una toma de decisión, fundada de un análisis previo, tras el cual, se emite una resolución y tiene una doble finalidad: en primer lugar, constituir, una garantía de los derechos de los administrados, haciendo efectivo en particular, el derecho de petición

administrativa; pero a la vez, el procedimiento administrativo, debe asegurar la satisfacción del interés general” (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

2. Regulación del Procedimiento Administrativo en el Perú

En las siguientes líneas abordaremos la normatividad del procedimiento administrativo en el Perú, a partir de sus primeras manifestaciones hasta su actual regulación normativa.

El marco legal del procedimiento administrativo que con carácter general disciplina la actuación de las entidades públicas está básicamente contenido en el denominado Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos que fuera aprobado mediante Decreto Supremo 02-94-JUS y que ha sido objeto de algunas modificaciones posteriores de carácter puntual (DANOS ORDOÑEZ, 1998).

Dicho Texto Único Ordenado constituyó en su momento la compilación oficial de las normas con rango de ley que regulaban el procedimiento administrativo general, dictado en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley 26111 de diciembre de 1992, dispositivo que no sólo elevó a rango legal los preceptos del entonces Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos que fuera dictado mediante el Decreto Supremo 006-67- SC de 1967, sino que además introdujo modificaciones a varios de sus artículos. Pero el marco legal del procedimiento administrativo general no se agota con el TUO de la LNGPA, ya que coexisten simultáneamente otras dos normas legales que con sus respectivos reglamentos establecen reglas que tienen implicancia directa en la regulación de los procedimientos administrativos.

Tal es el caso de la Ley 25035 de Simplificación Administrativa dictada en junio de 1989 y que fuera reglamentada por el Decreto Supremo 070- 89-PCM, que a su vez fue modificado por el Decreto Supremo 002-90-PCM, y del Decreto Legislativo 757 denominado Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada publicado en noviembre de 1991, que también consagra

reglas aplicables a los procedimientos administrativos en su Título IV titulado "De la seguridad jurídica de las inversiones en materia administrativa", que fuera reglamentado mediante Decreto Supremo 094-92-PCM.

Según nuestras fuentes, a nuestro país le corresponde la distinción de haberse dotado de la primera normativa de Procedimiento Administrativo General, dictada en América Latina, aunque con rango reglamentario: D.S. 006-67-SC, del 11.11.67, claramente inspirado en la Ley de Procedimiento Administrativo Española de 1958, pero no tuvo impacto necesariamente en el desarrollo doctrinal, legislativo y jurisprudencial.

Para algunos autores como el maestro Bacacorzo las relaciones procedimentales entre la administración pública y los administrados han seguido una larga etapa de desarrollo histórico, signada por dos realidades que a continuación precisamos (BACACORZO, 2001):

- Su regulación arbitraria y empírica, a la sombra del procedimiento civil.
- La pragmatización normativa, es decir, cada ente público, era una isla, sin nexo con las demás, es decir, institutos, principio, plazo, competencia, prueba, recursos, etc., estaban regulados por la costumbre o por actos rara vez publicados, o de difícil obtención.

Estas situaciones fueron progresivamente superadas en nuestro país con:

- La emisión del D.S. 006-67-SC, del 11/11/67, denominado Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, que ha estado vigente, hasta la expedición del D. Ley N° 26111, del 28/12/92 y publicado en el Diario El Peruano, con fecha 30.12.92.
- D. Ley N° 26111, que modifica y eleva a rango de Ley formal, al D.S. N° 006-67-SC, denominando a la norma procedimental, como Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

Para Vargas Valdivia, “la importancia del D. Ley citado, es que, es el primer intento para reordenar la actuación procedimental de la Administración Pública, unificando plazos y términos, que como hemos dicho, eran diferentes en las entidades públicas administrativas, generando un caos normativo y confusión al administrado” (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Al elevarse de jerarquía a la norma procedimental peruana, de norma reglamentaria, a ley de carácter formal, se impedía, de esta forma, la diferenciación de plazos, por ejemplo: para interponer recursos administrativos, se unifica el plazo y solamente podía ser distinto, si, así lo disponía la Ley, expedida por el Congreso, o por el Poder Ejecutivo, en los casos, de delegación legislativa o Decreto Ley: Asunción de facto de la función legislativa. Es decir, por norma reglamentaria, no podía modificarse lo dispuesto por la Ley N° 26111.

Posteriormente, encontramos el Texto Único Ordenado, de la Ley de Normas Generales, de Procedimientos Administrativos, D.S. 02-94-JUS, de fecha 28.01.94, y publicada en el Diario El Peruano, el 31/01/94. Texto, que sufrió modificaciones por las Leyes N° 26594, 26654, 26810, y últimamente por la Ley N° 27444, del 11/04/01 y que se encuentra vigente de conformidad con la IV Disposición Final y Complementaria, desde el 11 de octubre de 2001. Cabe mencionar también la modificación introducida por el D. Leg. Nro. 1029, referida a las notificaciones de los actos administrativos, determinación de los plazos para resolver y notificar el acto administrativo, en el contexto de la integración informática de las entidades del Estado. Finalmente el D. Leg. Nro. 1272, de diciembre del año pasado en el marco de las facultades delegadas al Ejecutivo, que optimiza la regulación de los principios del procedimiento administrativos y determina los procedimientos sujetos a aprobación automática.

3. Sujetos del Procedimiento Administrativo

3.1. Los administrados

Los administrados vienen a ser aquellas personas naturales o jurídicas que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participan en el procedimiento administrativo con algún interés particular. “Para que una persona pueda ser considerada como administrado, se debe encontrar en una relación de subordinación respecto a la Administración y bajo su tutela en una situación jurídica determinada. Asimismo, se requiere la existencia de un interés por parte del administrado, lo cual lo convierte en protagonista del procedimiento” (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

De esta breve definición se puede afirmar entonces que los administrados constituyen la parte pasiva en la relación administrativa, en términos del sometimiento al poder público. El administrado es un sujeto de derecho destinatario del ejercicio de la potestad administrativa, esta última que a su vez posee una posición dominante.

Es menester hacer la salvedad que una entidad estatal puede ocasionalmente intervenir como administrado en un procedimiento administrativo cuando se somete a las normas que lo disciplinan, en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.

En consecuencia, se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

- **Quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos** o intereses legítimos individuales o colectivos, a través del uso de su derecho de petición administrativa. Dicho derecho de petición puede ejercerse a través de diversas modalidades, que veremos en su momento.

- **Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos** que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse por parte de la autoridad administrativa. Este es el caso de los procedimientos iniciados de oficio y de aquellos en los cuales se da la intervención de terceros. Una vez incorporados al proceso, estos administrados gozan de la misma situación jurídica de aquellos que hubieren iniciado el proceso, con los mismos derechos y obligaciones.

3.2. La autoridad administrativa

La autoridad administrativa por su parte es el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, ejercen potestades públicas y conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Efectivamente, se trata del agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico y ejerciendo potestades públicas conduce el inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos. “Viene a ser la autoridad o gobernante que puede promover de oficio el procedimiento administrativo e, inclusive, resolver” (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Autoridad administrativa, en el sentido del procedimiento administrativo “no son sólo los órganos administrativos estricto sensu de la administración central, sino también de los entes descentralizados: entes autárquicos, y las empresas del Estado, sociedades del Estado en tanto emitan actos administrativos” (GORDILLO, 2010).

Vistas estas definiciones, podemos acotar de plano que también pueden ser entidades administrativas, conforme a las más recientes orientaciones del Derecho Administrativo comparado, órganos de personas públicas no estatales, como los colegios profesionales, y hasta personas privadas, como por ejemplo empresas proveedoras de servicios públicos, entre otros.

3.3. Terceros administrados

Aunque algunos tratados de la especialidad no los consideran, si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Según la Ley N° 27444, respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley. Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.

4. Clasificación de los Procedimientos Administrativos

Los procedimientos administrativos que inician los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos —es decir, los iniciados a pedido de parte—, se clasifican en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez se encuentra sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno por parte de la Administración, a silencio positivo o silencio negativo.

En este sentido, como afirma el profesor Guzmán Napurí, la Ley 27444 no establece una clasificación de los denominados procedimientos de oficio — iniciados sin participación directa del administrado—, ni establece esquemas de silencio administrativo para ello, sin embargo, la literatura nacional nos ha dado a conocer la clasificación que abordaremos en las siguientes líneas (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

4.1. Procedimiento Administrativo de oficio

El procedimiento de oficio implica que la entidad de comienzo a un procedimiento administrativo sin intervención ni petición directa de administrado alguno a través de una decisión razonada de la Administración.

Son iniciados de oficio los procedimientos de fiscalización posterior, los procedimientos sancionadores en general, los procedimientos tributarios de fiscalización y los procedimientos de control iniciados por INDECOPI, organismos reguladores, entre otros.

En general la iniciación de oficio es la modalidad aplicable a los procedimientos cuya resolución puede generar consecuencias negativas a sus destinatarios, puesto que resulta imposible que se genere ello a partir de una petición de un administrado, incluso si es el resultado de una denuncia. Sin embargo, la Ley no impide su uso en procedimientos cuyo resultado pueda ser favorable a los destinatarios del acto administrativo en cuestión.

La existencia de procedimientos de oficio se justifica considerando que existe actos administrativos que la Administración debe emitir sin la participación de los administrados, e incluso, en contra de su voluntad puesto que los efectos de los mismos pueden resultar gravosos.

A su vez, la necesidad de la activación del procedimiento por parte de la Administración se justifica en el denominado interés público, que se supone que no siempre concuerda con el interés individual de los particulares.

4.1.1. Supuestos habilitantes para el inicio de oficio de un procedimiento administrativo

De suyo se reconoce la evidencia de que no todo procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio, pues existen actividades reservadas en su ejercicio únicamente por particulares. Por ello, la ley —en armonía con gran parte de la doctrina dominante— establece los supuestos que deben existir en forma alternativa a fin de que pueda iniciarse de oficio un procedimiento administrativo, que son los siguientes:

- **Disposición de una autoridad superior** que la fundamente en ese sentido, la misma que ordena a actuar a quien efectivamente inicia el procedimiento, que es una autoridad de menor jerarquía. Debe entenderse entonces que es la autoridad superior la que se encontraría directamente facultada para ordenar la iniciación del procedimiento de oficio.
- **Una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal**, el mismo que debe estar claramente establecido en el ordenamiento jurídico. La competencia para iniciar procedimientos de oficio debe establecerse inequívocamente en la Ley, máxime si los mismos pueden generar consecuencias gravosas para el administrado.
- **El mérito de una denuncia**, que consiste en la comunicación a la administración de hechos que la misma debe conocer en

cumplimiento de sus funciones y cuando los mismos afectan el ordenamiento jurídico. La denuncia implica la iniciación de un procedimiento de oficio a instancia de un administrado, por lo cual posee una naturaleza distinta, dado que constituye un mecanismo para la iniciación de un procedimiento de oficio a instancia de un particular.

Es menester subrayar que tanto la doctrina como la legislación extranjera incluyen las peticiones que demandan otras entidades que no son competentes para conocer del caso a la autoridad directamente relacionada, a fin de que esta active el procedimiento oficioso. Este supuesto, sin embargo, no se encuentra regulado expresamente en nuestro ordenamiento, pero sí en la doctrina y la legislación comparada.

4.1.2. Iniciación de un procedimiento administrativo de oficio

Como estamos viendo, todo procedimiento oficioso demanda la emisión de un acto de naturaleza administrativa inicial a efectos de dispensarle validez, para lo cual se exige una motivación suficiente —máxime si puede restringir derechos— y basarse en un objeto lícito, así como física y jurídicamente posible. En determinados casos, la acción de la Administración se encontrará sometida a plazos de prescripción o caducidad, razón por la cual la misma deberá tener cuidado al ejercer la facultad de inicio del procedimiento de oficio, puesto que el acto de iniciación devendría en nulo.

Nuestra Ley 27444 establece que el acto de inicio de oficio del procedimiento es notificado a los administrados cuyos intereses o derechos protegidos puedan ser afectados por los actos a ejecutar, a fin de que puedan ejercer su derecho de defensa. Se exceptúa de dicha notificación el caso de fiscalización posterior a solicitudes

o a su documentación, acogidos a la denominada presunción de veracidad -principio de simplificación administrativa-, en especial aquellos supuestos que generan procedimientos de aprobación automática. En este caso la notificación del inicio del procedimiento resultaría innecesaria.

Asimismo, la esencia de la ley señala que la notificación del acto de inicio del procedimiento debe incluir la información sobre la naturaleza, alcance y de ser previsible, el plazo estimado de la duración del procedimiento, así como de los derechos y obligaciones del administrado en el curso de tal actuación.

Debemos señalar además que la decisión que inicia el procedimiento se notifica inmediatamente luego de emitida la misma -en caso que ello proceda- salvo que la normativa autorice que sea diferida por su naturaleza confidencial basada a su vez en el interés público, lo cual evidentemente difiere también la eficacia del acto en cuestión.

Esto último resulta ser una aparente contradicción, puesto que los actos de indagación o verificación habrían empezado sin que el administrado haya tenido conocimiento de ello. La doctrina y la legislación comparada establecen más bien que con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, previsión que resultaría más tuitiva a favor del administrado.

4.1.3. Tramitación del procedimiento administrativo de oficio

Existen algunos principios comunes a los procedimientos de oficio que resulta necesario recalcar. En primer lugar, no procede establecer cobros por derecho de tramitación para procedimientos

iniciados de oficio, dado que los mismos se inician por interés de la Administración y no del administrado. En consecuencia, no existe un servicio individualizado respecto al administrado, supuesto habilitante para el cobro de un derecho.

Por otro lado, los administrados tienen derecho a ser informados en los procedimientos de oficio sobre la naturaleza del mismo, el alcance de sus efectos y tramitación; y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.

Aquí existen algunos problemas. En primer lugar, el hecho de que no existe un plazo máximo de duración, como sí ocurre en el procedimiento a pedido de parte. En segundo lugar, no se establece efecto alguno a la falta de pronunciamiento de la autoridad administrativa, hecho que generaría, según la doctrina y Derecho comparado, la denominada caducidad o prescripción, la cual parece darse únicamente en el procedimiento administrativo sancionador.

4.2. Procedimiento Administrativo iniciado a pedido de parte

Como su nombre lo indica, son aquellos procedimientos generados a voluntad del administrado en virtud de su derecho de petición encaminado a efectivizar un derecho específico que juzga a su interés. A su vez, los procedimientos a pedido de parte pueden clasificarse en procedimientos de aprobación automática y procedimientos de evaluación previa, como veremos a continuación.

4.2.1. Procedimiento de aprobación automática

Como se puede colegir de la propia norma, este tipo de procedimientos se fundan en la veracidad ofrecida por los

accionantes, donde lo peticionado se considera aprobado desde el mismo momento en que se presenta la solicitud ante la entidad. Así lo señala la Ley Nro. 27444 cuando se afirma en su Art. 31.1 que el procedimiento de aprobación automática consiste en que la solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente para conocerla, siempre que cumpla con los requisitos y entregue la documentación completa, previsiones exigidas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la entidad.

La existencia de procedimientos de aprobación automática se basa en principios de simplificación administrativa, como la presunción de veracidad, celeridad y privilegio de controles posteriores. Asimismo, se justifica en el empleo de mecanismos de promoción de la inversión privada, favoreciendo el ingreso al mercado de los agentes económicos; además de permitir la participación de los administrados en los procedimientos y el manejo de la Administración Pública. De esta manera se establecen mecanismos a través de los cuales se favorece a los administrados de manera directa, fomentando su ingreso a la formalidad. De hecho, la aprobación automática se concibió inicialmente como un mecanismo para eliminar restricciones administrativas para la inversión privada, de conformidad con el Decreto Legislativo Nro. 757.

Finalmente, los procedimientos de aprobación automática permiten a la Administración Pública mejorar su eficiencia, enfocando la evaluación previa a los supuestos que realmente lo justifiquen. Tal situación genera una reducción de costos evidente en el ámbito de las entidades, que beneficia a la sociedad en su conjunto, dado que los costos administrativos son finalmente cargados a la misma a través del sistema impositivo.

4.2.1.1. Formalidades que se deben cumplir en el procedimiento de aprobación automática

En el procedimiento de aprobación automática, la entidad no emite pronunciamiento alguno que confirma la aprobación automática. El procedimiento no es sustanciado al interior de la entidad, sino que es instruido fuera de él, puesto que el interesado prueba la licitud de lo solicitado con la documentación pertinente, la misma que se da por válida en mérito de la aplicación del principio de presunción de veracidad. Para algunos, más que una autorización, el procedimiento de aprobación automática consiste en una comunicación documentada realizada por el particular. Para otros, sin embargo, al procedimiento de aprobación automática implica la emisión de un acto administrativo tácito o presunto, como resultado del cual se adquiere el derecho o la autorización respectiva.

4.2.1.2. Procedimientos considerados de aprobación automática

En el mismo orden de ideas, la norma señala que son procedimientos de aprobación automática, sujetos evidentemente a la presunción de veracidad, aquellos que cumplan con determinados requisitos establecidos por la Ley. Estos requisitos operan sin perjuicio de la fiscalización posterior que realice la administración, lo cual se traduce como la evidente respuesta del ordenamiento jurídico a la presunción de veracidad. Entre otros podemos mencionar.

- Aquellos conducentes a la obtención de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares; resultados que favorecen al administrado y

que le permiten ejercer determinados derechos, los cuales requieren una respuesta inmediata de la administración.

- Que sean procedimientos que habiliten para el ejercicio continuado de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado, de tal manera que ante el incumplimiento de alguno de los requisitos la Administración pueda declarar la nulidad de la autorización en cuestión.
- Que las actividades a realizar no afecten derechos de terceros, de tal manera que no sea indispensable informarles a éstos de la existencia de la autorización o del ejercicio del derecho.

Lo que ocurre es que la obligación de solicitar autorizaciones para el ejercicio de determinadas actividades genera costos de transacción respecto a los particulares, que a su vez desincentivan dichas actividades, que resultan importantes para la colectividad. En consecuencia, y a fin de corregir la distorsión generada por dicho mecanismo de intervención estatal, y a la vez permitir corregir la lentitud e ineficiencia de la Administración Pública, se establece que la aprobación será automática, siempre que se cumpla con los requisitos exigidos, y sin perjuicio de la fiscalización posterior.

4.2.1.3. Fiscalización posterior

Este tipo de procedimiento alude a la facultad futura de la administración de comprobar la veracidad de cuanto afirman sus peticionantes, incluyendo todo tipo de declaraciones o documentos de relevancia para la causa del procedimiento.

En efecto, el texto del Art. 32, inc. 1 de la Ley Nro. 27444 estipula que por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o de evaluación previa, queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado.

La fiscalización posterior es el comprensible correlato de la existencia de procedimientos de aprobación automática. Dado que se asume que la documentación es veraz —al amparo de la presunción de veracidad, elemento fundamental dentro de la concepción de simplificación administrativa— y se establece la asignación inmediata del derecho, la Administración Pública, en mérito de consideraciones de interés público, debe establecer mecanismos de fiscalización de la documentación presentada. Ello permite además que el Estado no renuncie a su función fiscalizadora, sin que ello perjudique a los administrados.

Lo indicado en el párrafo precedente no obsta para que no deba emplearse la fiscalización posterior respecto a los procedimientos de evaluación previa, en particular los sometidos a silencio administrativo positivo. Ello dado que la presentación de documentos y la información proporcionada por los administrados dentro de los procedimientos de evaluación previa, también gozan de presunción de veracidad, fundamentalmente cuando los mismos configuran sucedáneos documentales.

4.2.1.4. Consecuencias de la declaración falsa o fraguada de un acto administrativo

En aplicación de la concepción garantista de la fiscalización posterior, la norma establece que, en caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a comunicar el hecho a la autoridad jerárquicamente superior, si lo hubiere, para que se declare la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento.

Además, la autoridad procederá a imponer a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa a favor de la entidad entre dos y cinco Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago. Finalmente, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que trámite la denuncia respectiva, la misma que podría generar el inicio de la acción penal correspondiente.

4.2.2. Procedimiento de evaluación previa

En el procedimiento de evaluación previa, a diferencia del procedimiento de aprobación automática visto en el punto anterior, se requiere de la sustanciación del procedimiento respectivo por parte de la entidad, así como la emisión de un pronunciamiento de la misma. En el procedimiento de evaluación previa se realizan propiamente actos de instrucción, así como la resolución final del procedimiento administrativo, actos que no se generan en el

procedimiento de aprobación automática, convirtiéndose en el procedimiento administrativo por excelencia.

Cabe precisar que si bien es cierto que la entidad tiene siempre la obligación de resolver, es necesaria la existencia de mecanismos aplicables a la inacción de la Administración, que se encuentran configurados a través de silencio administrativo, creado como garantía de los derechos del administrado. En consecuencia, existen procedimientos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo, así como los procedimientos sujetos a silencio administrativo negativo.

Existe silencio administrativo positivo cuando el administrado se encuentra facultado a asumir que la autoridad ha accedido a lo solicitado ante la inactividad de la misma. Se habla de silencio administrativo negativo cuando el administrado, ante el transcurso del plazo, puede asumir que lo solicitado ha sido denegado. En ambos casos, se mantiene el derecho del administrado de esperar el pronunciamiento de la administración en caso lo considerase conveniente.

5. Características del Procedimiento Administrativo

Las características del procedimiento administrativo que podemos advertir son las siguientes (VARGAS VALDIVIA, 2009):

- **“Es gratuito.** El procedimiento administrativo es un servicio prestado por el Estado, por ello no se aplica tasa alguna, salvo en los casos expresamente previstos por la ley.
- **Se respeta el conducto regular y el orden jerárquico, sin festinar ni demorar trámites,** estas situaciones podrían acarrear nulidad y sanciones.

- **Se funda en la simplificación, en la celeridad, en la eficacia**, en la objetividad y en la sencillez de sus trámites.
- **Es escrito.** El pedido o reclamo se presenta en papel simple, acompañado de un cargo. Su fundamento constitucional es el artículo 2º de la Carta Magna; excepcionalmente es permisible la oralidad, pero debe ser ratificada por escrito en el más breve tiempo.
- **Economía procesal**, sin prescindir de trámites, documentos o actos administrativos que son esenciales para lograr la justa y oportuna solución del reclamo o petición.
- **Importancia de la verdad material.** Consiste en investigar la verdad de los hechos ocurridos, con relación al reclamo, sin contarse con la mera formalidad o indicio que pudiera aflorar de algún medio probatorio.
- **La iniciativa** puede ser de parte o de oficio.
- **Derecho de defensa en todas las instancias administrativas**, bajo responsabilidad y pena de nulidad.
- Hay **responsabilidad personal y administrativa** de todos los funcionarios que intervienen en el procedimiento.
- **Prevalece el interés público** sobre el interés particular.
- **Impulso de oficio.** El impulso procesal debe ser de oficio en todos sus trámites.
- **Es tuitivo.** Porque protege y orienta al reclamante o peticionario.
- **Es impugnabile.** Porque, agotada la vía administrativa y no estando de acuerdo con la resolución emitida, se puede recurrir al Poder Judicial mediante una acción contencioso administrativa.
- **No es necesaria la intervención del abogado.** Salvo en la presentación de un recurso.
- **La presentación de pruebas es limitada** (instrumental, pericial e inspección).
- **Es de carácter público.** Los expedientes deben estar al alcance de los interesados.
- **Es recurrible a dos (sic) instancias administrativas**, antes de acudir a la vía judicial”.

6. Principios del Procedimiento Administrativo

6.1. Principio de legalidad

El principio de legalidad, quizá el principio más importante del Derecho Administrativo, establece que las autoridades administrativas —y en general, el Estado como institución— deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Esto implica como afirma Guzmán Napurí, en primer lugar, que la Administración se sujeta, en especial, a la Ley, entendida como norma jurídica emitida por quienes representan a la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, que la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa. La discrecionalidad, como resultado, va reduciendo su existencia a límites casi virtuales, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, e incluso, con reiterada jurisprudencia, en especial la emitida por el Tribunal Constitucional (GUZMAN NAPURÍ, 2014).

El principal punto de arranque es que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, en la medida que se procura no sólo la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo (HEREDIA, 1977).

Se advierte, pues, que el principio en comento, desde su regulación en el Art. IV inc. 1.1 de la Ley 27444, es uno de los elementos que conforman el Estado de Derecho, pues sirve de efectiva limitación al Poder Estatal, y con toda seguridad se distingue como una de las columnas vertebrales del Derecho Administrativo.

Vistas así las cosas, este principio se consagra entonces como un eslabón fundamental en la cadena de prerrogativas asignadas por la disciplina del Derecho Administrativo a la concepción y praxis del desarrollo administrativo, y es a su vez punto de partida para el reconocimiento de principios afines como el que veremos a continuación.

6.2. Principio del debido procedimiento

En razón a este principio, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en Derecho; así ha quedado indicado en el Art. IV numeral 1.2 de la Ley 27444.

Este principio, de notable inspiración constitucional, se fundamenta además en la propia Carta Política de 1993 (Art. 139, inc. 3), y constaría por lo menos de los siguientes elementos (GUZMÁN NAPURÍ, 2004):

- **Derecho a ser oído:** Antes y después del acto administrativo. La Administración no puede decidir sin escuchar a la parte interesada o sin darle la posibilidad de expresarse sobre el mérito de la decisión. Este derecho se manifiesta, por ejemplo, en el derecho a pedir vista de las actuaciones (o sea a observar el estado del procedimiento en cualquier momento).
- **Derecho a ofrecer y producir pruebas:** La prueba constituye la actividad material dirigida a determinar la veracidad de los hechos que

hacen a la cuestión planteada. Los particulares tienen derecho a ofrecer y producir las pruebas que consideren pertinentes, las cuales se sumarán a las producidas y obtenidas de oficio. La prueba puede ser pericial, documental, testimonial, entre otros.

- **Derecho a una decisión fundada:** Este derecho se relaciona con el requisito esencial de motivación del acto administrativo, esto es, que la decisión administrativa debe expresar los fundamentos que llevan a la emisión del acto.
- **Derecho al plazo razonable:** Los administrados tienen derecho a que el procedimiento sea resuelto en un plazo que permita una defensa adecuada a sus intereses. La plasmación del derecho al plazo razonable se encuentra, entre otras instituciones, en el silencio administrativo y en la institución de la queja administrativa.

“El debido procedimiento administrativo supone en toda circunstancia el respeto por parte de la administración pública de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el artículo 139º de la Constitución del Estado, por ejemplo: Jurisdicción predeterminada por la ley, derecho de defensa, pluralidad de instancia, etc.” (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Por otro lado, la doctrina y la jurisprudencia, peruana y universal, reconocen dos modalidades de debido procedimiento, el formal y el material. El debido procedimiento formal implica el cumplimiento de las formalidades del proceso, formalidades que se encuentran señaladas en la Constitución y desarrolladas en las normas procesales pertinentes.

Asimismo, el debido procedimiento material implica la emisión de una sentencia ajustada a Derecho, es decir, la realización de un procedimiento justo. Ello implica que se cumplan con criterios mínimos de razonabilidad, de proporcionalidad, de equidad, que permitan vincular el debido

procedimiento, no sólo con el cumplimiento de requisitos formales, sino además con la satisfacción de la justicia como valor necesario para obtener la resolución de los conflictos y la paz social.

Finalmente, conviene mencionar que este derecho al debido procedimiento en sede administrativa tiene un contenido que no está enfocado a todos los componentes de los que se le reconocen al que se da en sede judicial. No cabe hablar de cosa juzgada, sino tan solo de cosa decidida. Las resoluciones administrativas, por regla general, son susceptibles de ser impugnadas en la vía judicial, por lo cual, no gozan de la inmutabilidad de las resoluciones judiciales.

6.3. Principio de impulso de oficio

Se refiere a que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias al caso, tal como lo dispone el Art. IV inc. 1.3 de la Ley 27444.

Por este principio el funcionario debe iniciar el procedimiento, impulsar su avance, remover los obstáculos que se presenten en el trámite, ordenar la prueba y subsanar cualquier error u omisión en el procedimiento (VARGAS VALDIVIA, 2009).

“Si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde prácticamente en todos los casos a la Administración. Ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo; de allí que la inacción del administrado no puede determinar normalmente la paralización del procedimiento” (BREWER- CARÍAS, 2011).

Asimismo, “se trata de un componente esencial del debido proceso en sede administrativa, al permitir la tramitación adecuada y eficiente de los procedimientos, en beneficio de los administrados. Además, permite generar celeridad en la tramitación de los procedimientos, formando parte de la necesaria racionalización de la Administración Pública” (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Como se podrá advertir el impulso de oficio se instituye como respuesta obligada de la Administración para cautelar el interés público, razón por la cual conserva para sí la potestad de activar su propio procedimiento sin concurso directo de los particulares. Valga mencionar, sin embargo, que existen ciertas actuaciones que dependen de la acción directa del administrado —como podrían ser los supuestos de abandono del procedimiento— y, a su vez, ciertas situaciones en las cuales la Administración no puede actuar de oficio, en especial si la iniciación del procedimiento opera por interés únicamente del administrado en los procedimientos iniciados a pedido de parte, lo cual nos revela las limitantes de la propia administración en el procedimiento administrativo.

6.4. 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 (BREWER-CARÍAS, 2011), como así se desprende del Art. IV inc. 1.4 de la Ley 27444.

Este principio es en realidad un importante componente del derecho al debido procedimiento en sede administrativa, lo cual implica que las resoluciones que se emitan deben seguir criterios mínimos de

proporcionalidad y razonabilidad, a fin de que la decisión sea intrínsecamente justa. “Reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano ha establecido la aplicación de este principio al ámbito del procedimiento administrativo aun antes de haberse positivizado en la Ley de Procedimiento Administrativo General” (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

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. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc. La razonabilidad cualitativa pondera el discurso lógico que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Ello significa que cualquier afectación a los intereses de los administrados deberá ser lo menos gravoso posible para ellos. De entre todas las modalidades de afectación peyorativa deberá escogerse la que menos restrinja los derechos de los particulares. El principio de razonabilidad implica en su contenido, entonces, el principio de proporcionalidad (GUZMÁN NAPURÍ, 2004), razón por la cual resulta de especial consideración para el procedimiento mismo en tanto está dirigido a cautelar los derechos subjetivos de los administrados.

De todo lo enunciado se puede colegir que este principio de razonabilidad implica una adecuada relación entre los elementos lógicos y axiológicos que estructuran todo supuesto jurídico, esto es, la circunstancia motivante, el objeto deseado y el medio empleado, lo cual redondea la importancia de este enunciado en el procedimiento administrativo.

6.5. Principio de imparcialidad

En razón a este principio, las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general, conforme se desprende del Art. IV inc. 1.5 de la Ley 27444.

Conforme a su tenor, la administración, en el curso del procedimiento administrativo y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de otra, sino que debe tomar su decisión objetivamente, únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad del interés general que la motiva, tratando a todos los ciudadanos en forma igual, salvo las distinciones que deriven de los derechos de protección que puedan tener ciertos ciudadanos (BREWER- CARÍAS, 2011).

El principio de imparcialidad es un resultado directo de la aplicación en sede administrativa del mandato de igualdad material o de no discriminación, contenido en el texto constitucional. Dicho mandato establece que únicamente puede establecerse diferencias entre las personas derivadas de criterios objetivos y motivos razonables. “Evidentemente, la Administración solo puede establecer tratamientos desiguales en circunstancias objetivamente diferentes. Por lo demás, la actividad administrativa debe sustentarse en la defensa de intereses que no corresponden a la autoridad o funcionario, sino a la sociedad” (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Así las cosas, dicho principio es un evidente componente del derecho al debido proceso en sede administrativa; y cuando es aplicado al procedimiento administrativo, establece que las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al

procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Además, es preciso señalar que el principio que venimos describiendo permite a su vez reducir la cantidad de pretensiones administrativas que llegan al ámbito jurisdiccional, al obligar a la Administración a emitir sus decisiones motivándolas sobre bases objetivas, respetando los derechos de los administrados que son parte del procedimiento.

El principio de imparcialidad se convierte entonces en un principio de eficiencia en el funcionamiento de los entes administrativos, manteniendo a la autoridad administrativa una postura intermedia cuando se trata de considerar a los administrados por igual, sin ningún tipo de preferencia o discriminación.

6.6. Principio de informalismo

Este nuevo principio manifiesta que las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público, conforme se desprende del Art. IV, inc. 1.6 de la Ley 27444.

Siendo que el procedimiento administrativo se configura como un conjunto de actos y actuaciones estrechamente vinculados entre sí, con el objeto de obtener un resultado concreto que, generalmente, se materializa en un acto administrativo, se considera que la prescripción de dichas formas no puede convertir al procedimiento en un bosque de formalidades que, como fin en sí mismas, entraben la acción administrativa (BREWER- CARÍAS, 2011).

Este principio establece en realidad una presunción a favor del administrado, para protegerlo de la mera forma o el rito, propia del procedimiento administrativo tradicional. En primer lugar, implica una aplicación del principio de *in dubio pro actione* propio del derecho comparado, que establece la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de petición administrativa por parte del administrado a fin de asegurar la decisión sobre el fondo del asunto. Puede considerarse incluso que el principio de informalismo surge de la concepción de administrado como colaborador de la Administración en la obtención del bien común (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Es claro, además, que este principio pretende que lo sustantivo prevalezca sobre las formas. Hoy en día el procedimiento administrativo no se concibe como un mecanismo que desincentive su seguimiento a fin de obtener la resolución final sino más bien como un trámite organizado que permita obtener el resultado con el mayor respeto a los derechos de los administrados. Ejemplos de lo antes indicado los podemos encontrar en la subsanación documental establecida en la Ley, la corrección de los errores al calificar recursos por parte de la Administración, la posibilidad de presentar sucedáneos de medios probatorios, la necesidad de resolución expresa para establecer el abandono y otros más en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Se entiende entonces que el sustrato de este principio hace alusión a un privilegio del fondo del asunto sobre las formas, en el entendido que el procedimiento debe ofrecer a los interesados herramientas utilitarias y eficientes a sus intereses. Asimismo, un elemento de particular importancia que debemos tener en cuenta es que el principio que señalamos solo puede ser invocado a favor de los administrados, pero nunca a favor de la Administración, la misma que debe actuar ajustada a la Ley, al amparo de los principios de legalidad y de debido

procedimiento. Interpretación distinta permitiría a la autoridad administrativa eludir formalidades a fin de generar situaciones arbitrarias.

6.7. Principio de presunción de veracidad

En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario, tal como se establece en el Art. IV, inc. 1.7 de la Ley 27444.

Como bien afirma el profesor Danós, “el principio de presunción de veracidad señala que en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos presentados y las declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por la Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Se presume entonces la veracidad de lo afirmado por el particular” (DANOS ORDOÑEZ, 1998).

Guzmán Napurí por su parte sostiene que este principio es un componente de la denominada simplificación administrativa, por la cual se pretende que los trámites administrativos sean más sencillos para la Administración, y en especial, para el administrado y se le permita a éste acceder con mayor facilidad a la obtención de pronunciamientos por parte de la Administración. En tal sentido, el principio de presunción de veracidad no resulta ser ninguna novedad, pues ya se encontraba plasmado en el artículo 2° de la denominada Ley de Simplificación Administrativa, derogada por la Ley de Procedimiento Administrativo General, que la subsume (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Ahora bien, la manera como la Administración cautela el interés público es a través de la llamada fiscalización posterior, típico procedimiento de oficio, que opera al azar a través del sistema de muestreo y que es

siempre posterior al propio procedimiento administrativo. Si el administrado ha empleado documentación falsa o fraudulenta se procederá a declarar la nulidad de la resolución emitida sin perjuicio de la imposición de la multa respectiva y de la comunicación al Ministerio Público para el inicio de la acción penal correspondiente.

El principio de presunción de veracidad como estamos viendo, plantea una vez más una prerrogativa en favor del administrado, lo cual es muy importante para los fines que persigue la Administración, en el sentido de ofrecer todos los mecanismos a su alcance para tramitar sus intereses admitiendo en primera instancia que todo lo que este ofrezca, salvo prueba en contra, se acomoda a la veracidad.

6.8. Principio de conducta procedimental

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal, tal como expresamente se señala en el Art. IV, inc. 1.8 de la Ley 27444.

Este principio se ha configurado en general en la legislación latinoamericana como el procedimiento de la buena fe; por otra parte, comienza a ser el canal para la construcción del principio de la confianza legítima que debe existir como base de la relación jurídica entre la administración y los administrados, particularmente cuando las actuaciones reiteradas de los funcionarios y de los órganos de la administración pública hacen nacer expectativas jurídicas legítimas en la cabeza de aquellos que la propia administración debe respetar —y que han de ser apreciadas por el juez— (BREWER- CARÍAS, 2011).

El principio de conducta procedimental indica que “los sujetos intervinientes en un procedimiento administrativo, sean los administrados y la propia autoridad administrativa, deben realizar sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y, en especial, la buena fe. Ello implica la existencia y reconocimiento de derechos a favor del administrado, pero también la imposición de deberes en relación con su actuación en el procedimiento” (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Como se aprecia de estos enunciados, el principio de conducta procedimental es en realidad un principio que resulta aplicable a gran parte del ordenamiento jurídico y que aparece para cautelar el adecuado funcionamiento de los procedimientos en general. A su vez, pretende asegurar la confianza de las partes en la conducta adecuada de la otra. Ello evidentemente incluye también a la Administración Pública, puesto que se permite al administrado confiar en que la Administración resolverá conforme a Derecho.

6.9. Principio de celeridad

Según este principio, quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento, en atención al Art. IV inc. 1.9 de la Ley 27444.

Una cuestión lógica se desprende de una primera lectura de este principio: Si el procedimiento administrativo es un asunto de la administración, siendo la misma responsable de su desarrollo, el principio consecuencial establecido en garantía de los particulares es que este

debe ser desarrollado con la mayor rapidez y celeridad posible (BREWER- CARÍAS, 2011).

El principio antes indicado se establece directamente a favor del administrado, a fin de asegurar la satisfacción del derecho de petición administrativa, constitucionalmente consagrado. “A su vez, conforma un principio más amplio, el de economía procesal, el mismo que implica el ahorro de costos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo en el trámite de los procedimientos administrativos. Si bien este último principio no se encuentra señalado expresamente en la Ley, su empleo no puede ser desconocido por los funcionarios administrativos” (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Finalmente, conviene señalar en este punto que el citado principio de celeridad no releva a las autoridades administrativas de hacer efectivo el respeto al debido procedimiento en las diversas actuaciones que se realicen —principio este último de medular importancia en el derecho administrativo, como ya se visto— ni le permite vulnerar el ordenamiento jurídico.

6.10. Principio de eficacia

Se trata de otro importante principio del procedimiento administrativo, definido ampliamente en el Art. IV, inc. 1.10 de la Ley 27444: Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de

la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio (VARGAS VALDIVIA, 2009).

Este principio debe emplearse e invocarse de manera conjunta con el de informalismo, no obstante que éste último es susceptible de aplicación de manera más inmediata. Al igual que dicho principio, el de eficacia pretende proteger al administrado de los excesivos formalismos del procedimiento, mejorar la gestión administrativa y considerar al administrado como un colaborador dentro del procedimiento a fin de obtener el resultado más acorde con el bien común (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Como consecuencia directa de lo antes indicado es deber de las autoridades velar por la eficacia de las actuaciones procedimentales, procurando la simplificación en sus trámites, sin más formalidades que las esenciales para garantizar el respeto a los derechos de los administrados o para propiciar certeza en las actuaciones; lo cual implica que la eficacia puede configurarse también como un derecho de los administrados en el procedimiento administrativo.

6.11. Principio de verdad material

En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas, de acuerdo al Art. IV, inc. 1.11 de la Ley 27444.

La fundamentación del principio se advierte al punto que si se observa que la decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes, y que, por ejemplo, un acuerdo entre las partes sobre los hechos del caso, que en el proceso civil puede ser obligatorio para el juez no resulta igualmente obligatorio para el administrador, que está obligado

a comprobar la autenticidad de los hechos. Como bien sostiene Entrena Cuesta, “tampoco puede depender la decisión administrativa de la voluntad del administrado de no aportar las pruebas del caso: Ella debe siempre ajustarse únicamente al principio de la verdad material” (ENTRENA CUESTA, 1978).

La verdad material implica que, en el momento de la correspondiente toma de decisiones, la Administración debe remitirse a los hechos, independientemente de lo alegado o probado por el particular. Esto diferencia al procedimiento administrativo del proceso donde el juez debe ajustarse a las pruebas aportadas por las partes, siendo éstas el único fundamento de la sentencia y tratándose, por tanto, de una verdad formal.

6.12. Principio de participación

Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión, regulado en el Art. IV, inc. 1.12 de la Ley 27444.

El principio de participación implica la extensión de las posibilidades de intervención de los administrados y de sus representantes en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión. La amplia intervención del administrado en el procedimiento administrativo le permite incluir de manera directa en el resultado del mismo, es decir, en la producción de actos administrativos.

Como es de verse, el principio de participación permite que sea posible una eficaz protección a los derechos de los administrados, dada su colaboración en los procedimientos, en especial los que implican interés directo. La regulación de la participación de los administrados, entonces, se convierte en un concepto fundamental del derecho del procedimiento administrativo. La participación permite, en buena cuenta, la democratización de las decisiones públicas y la obtención de legitimidad de las mismas.

6.13. Principio de simplicidad

Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir, según se contempla en el Art. IV, inc. 1.13 de la Ley Nro. 27444.

Este principio es equivalente al de no agravación, que es propio de ordenamientos como el italiano, por el cual no se debe imponer cargas superfluas a los administrados (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Este principio pretende asegurar la simplificación de los trámites administrativos, a fin de cautelar el derecho de los administrados. Pretende además reducir el costo que debe incurrir el administrado —en términos de tiempo, dinero y esfuerzo— para llevar adelante los procedimientos administrativos. A esto la doctrina denomina economía procesal. Y es que la dificultad en la tramitación de los procedimientos genera barreras innecesarias para el acceso de los particulares al mercado, las mismas que impiden un crecimiento económico adecuado. Elementos que hacen patente este principio estriba en la prohibición de solicitar documentos innecesarios por parte de la Administración, el establecimiento de reglas para la determinación de tasas, la existencia de parámetros para la actuación de medios probatorios, entre otros.

Para el profesor Morón, “la simplicidad consiste en dotar de sencillez y facilidad de comprensión al procedimiento, buscando evitar, su complicación por cualquier aspecto riguroso de la secuencia procedimental” (MORÓN URBINA, 2014). Al respecto, todo obstáculo o carga innecesaria dentro del procedimiento administrativo, se deberá entender contrario a los alcances jurídicos-doctrinarios de este precepto.

En consecuencia, toda complejidad innecesaria debe ser eliminada por parte de las entidades y el procedimiento debe orientarse a ser en la medida de lo posible económico, no sólo para la Administración Pública sino para el ciudadano. El Estado ha incurrido reiteradamente en el error de considerar que los requisitos, en tanto exigidos al ciudadano, y por ende, sin irrogar gasto al Estado, son baratos.

6.14. Principio de uniformidad

La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidas en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados, según el Art. IV, inc. 1.14 de la Ley 27444.

Este principio es una evidente limitación a las facultades discrecionales de la Administración de crear procedimientos administrativos especiales a través del llamado Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Es claro, en consecuencia, que los TUPA deben ser usados para consolidar procedimientos y no para crear nuevos trámites. Lo antes señalado está ligado al hecho ineludible de que el procedimiento general establecido por la Ley sirve de marco para la creación de dichos procedimientos, los mismos que deberán ceñirse a lo establecido por la norma. De esta manera, el administrado puede tramitar de manera eficaz

los procedimientos administrativos que estime pertinentes, al menor costo posible (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

Ahora bien, el principio de uniformidad no solamente beneficia al ciudadano sino al Estado mismo, pues supone una utilización más eficiente y racional de sus recursos, que son siempre escasos. En efecto, la unificación de trámites, la utilización de formularios únicos o de requisitos comunes, significan ahorro en tiempo, dinero y recursos humanos para las distintas entidades de la Administración Pública. Así, los beneficios para el ciudadano y para la Administración Pública son las dos caras de una misma moneda.

6.15. Principio de predictibilidad

La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá, en atención al texto del Art. IV inc. 1.15 de la Ley 27444, que decir de algunos autores se trata de una norma que no encuentran consagración expresa en ninguna de las otras leyes latinoamericanas, (BREWER- CARÍAS, 2011), lo cual se debe entender —a juicio riguroso de esta cita— que no se encuentra positivizada en ninguna otra norma de Latinoamérica que no sea la peruana, frente a lo cual nos relevamos de mayor comentario.

La doctrina especializada enuncia que el principio de predictibilidad se reserva dos finalidades en el procedimiento sancionatorio. La primera concede al administrado poder determinar pretéritamente el posible desenlace de un procedimiento, con lo cual le ofrece la ventaja de elaborar su táctica de defensa más provechoso a sus intereses; la segunda, por su parte, permite desincentivar la recurrencia de presentación de solicitudes sin mayores efectos en su titularidad o

efectividad, pues el administrado podrá conocer con alguna certidumbre la inviabilidad de su petición, lo cual además redundará en una evidente reducción de costos logísticos a la Administración (GUZMÁN NAPURÍ, 2004).

De modo que este principio, por tanto, enfatiza la necesidad de que la Administración de alguna forma extienda sus vasos comunicantes con los administrados, en el entendido de que cualquier trámite que se realice ante ella deberá contar de antemano no solo con la fiabilidad que ello supone, sino además tener la certeza de que atenderá las peticiones de acuerdo a casos previos o similares que ya hayan sido resueltos, otorgando una mayor confianza a quienes acceden a cualquiera de sus procedimientos.

6.16. Principio de privilegio de controles posteriores

De conformidad con lo estipulado en el Art. IV, inc. 1.16 de la Ley 27444, la tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

Para el profesor Morón, por este precepto “las autoridades al diseñar los procedimientos especiales deben privilegiar las técnicas de control posterior, en vez de las técnicas de control preventivo sobre las actuaciones de los administrados” (MORÓN URBINA, 2014).

En relación a este principio, la Administración Pública queda habilitada para que en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, realice a posteriori indagaciones sobre el acervo documentario que posee y que le fue proporcionado durante el desarrollo de un procedimiento administrativo.

Con el objeto de darle funcionalidad a éste principio, se ha legislado, que la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa, “queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado” (CANDIA AGUILAR, 2014).

Se observa pues que el diseño de este principio reposa en la facultad de la Administración de controlar posteriormente los actos y aseveraciones que haya conocido, no solo por una cuestión de validación de sus procedimientos sino por una necesidad de autocontrol sistemático del servicio que presta a los particulares.

Todos estos aspectos del procedimiento administrativo desarrollados hasta ahora, constituyen el marco general que posibilita que los particulares se relacionen con la autoridad administrativa en virtud de una serie de presupuestos legales que canalizan sus peticiones y determinan su derecho; las normas así dispuestas, positivas a nuestro juicio, ofrecen a los administrados una solvencia legal en cuestiones de normas administrativas y hacen posible los fines de la autoridad.

SUBCAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

1. Potestad sancionatoria del Estado

Para entender la llamada potestad sancionatoria del Estado se hace necesario conocer las cuestiones relativas a su origen y funciones, delegadas por la propia sociedad en las normas jurídicas para el cumplimiento de sus fines.

Pues bien, la palabra Estado en términos políticos se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra El Príncipe al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados" (CARRIÓN GUEVARA, 2004).

Sin embargo, en términos jurídicos, "la concepción del Estado como la sociedad jurídicamente organizada alude a que la propia sociedad, por algo trascendente así misma, impone un mandato o conjunto de mandatos que vinculan a sus miembros o componentes. Mandatos que constituyen las normas jurídicas de organización que harán posible la generación de normas de conducta que amplían o restringen la esfera de los derechos y obligaciones de los individuos" (GUERRA CRUZ, CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN, 1973).

Aristóteles, el inmenso filósofo estagirita, por su parte, declaró que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuanto a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que "quien no convive con los demás en una comunidad, o es una bestia, o es un dios" (CARRIÓN GUEVARA, 2004).

Modernamente podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a

un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes (PINTO- BAZURCO RITTLER, 1995).

Una forma objetiva de entender al Estado es apelando a su noción limitante de “abuso del poder”, esto es, la de reconocerle un cúmulo de atribuciones a sabiendas de sus propios límites; lo que en tiempos modernos ha servido de mucho para configurar la llamada seguridad jurídica, reconociendo intrínsecamente su potestad sancionadora.

A la par, surge la idea del *ius puniendi* o *potestad punitiva*, entendida como la capacidad que tiene el Estado para sancionar, castigar o reprimir el incumplimiento de los deberes que cada individuo, grupo o en general cualquier ciudadano tiene respecto de los demás, en base a las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico concreto.

Desde su aparición, las funciones del Estado se han repartido en funciones políticas, judiciales, y ejecutivas, dentro de estas últimas se ubica la potestad sancionatoria administrativa; sin embargo, las bondades de las funciones estatales no han sido del todo pacíficas, llegándose al punto de admitir que en no pocas ocasiones, los propósitos estatales irrogan perjuicios a los particulares o administrados.

Lo cierto es que uno de los fundamentos de la potestad sancionatoria es que la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular y continuo de los servicios públicos, y como tal, no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, y por tanto, privarla de un poder sancionador que la mantenga, es privarla de defensa y condenar al desorden su labor; en tal caso se le concede facultades que tienen por objeto sancionar las infracciones a las órdenes y mandatos de la administración, también se orientan a asegurar el orden y el ornato público, la moral y la economía pública y sancionarlas en caso de infracción, a través de multa, decomisos, clausuras y arrestos (VILLEGAS BASAVILBASO, 1984).

Es en gran medida, pues, que gracias a una feliz conexión del Estado con el Derecho Penal y Administrativo, donde la imposición de leyes y reglamentación que limitan los derechos y libertades básicas han traído consigo la prevalencia de una convivencia basada en la seguridad jurídica y otros principios que recaen en los sujetos y la propia administración.

2. Constitucionalidad de la Potestad Sancionatoria

En este punto abordaremos la regulación de la potestad sancionatoria en el texto constitucional, a partir del propio entendimiento de los fines que persigue el Estado en esta actividad, así como lo que el máximo intérprete constitucional concibe al respecto.

Como ha quedado meridianamente claro en el punto anterior, la potestad sancionadora es la facultad más aflictiva con que cuenta la Administración, puesto que le permite gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas (MORON URBINA, 2006).

Esta potestad viene a complementar la soberanía de mando de la Administración con la finalidad de adecuar sus actividades en beneficio de un interés superior (interés público), pero al mismo tiempo, el Derecho ha estructurado un filón de principios garantistas que no es otra cosa que se reserva la administración en el cumplimiento de sus fines.

Tras la separación clásica de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), la monopolización de la potestad sancionadora del Estado fue sometida a mecanismos de limitación y control del poder propio de esta nueva forma de organización estatal, dado que se hacía necesario ubicar los derechos de los administrados en una posición preferente en la relación jurídica.

No olvidemos que el Derecho Administrativo Sancionador en sus orígenes formó parte del Derecho Penal, con todo lo que ello supone de afectaciones y prerrogativas jurídicas relacionadas con los propios ciudadanos. Fueron

necesarias muchas circunstancias históricas para que poco a poco, especialmente gracias al desarrollo jurisprudencial, se logre emancipar con sus propias características y atribuciones, siendo su procedimiento notable el procedimiento administrativo sancionador, que hoy por hoy se rige por principios y preceptos que le son propios.

El fundamento es que todo gran poder conlleva necesariamente una gran responsabilidad; es por ello que la separación del Derecho Penal no fue óbice para que no arrastre consigo principios fundamentales y garantistas que se reconocen en casi todas las legislaciones del orbe. “De esta suerte, es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración” (VARGAS LÓPEZ, 2002).

La pregunta es, dónde es mejor ubicar estas limitaciones, a fin de que la propia Administración sea consciente de sus prohibiciones y no vulnere la ley. La respuesta obviamente es: la Constitución, la ley de leyes, *norma normarum* o Carta Magna, pieza jurídico-política de enorme importancia en la concepción del Estado moderno.

En este contexto, el principio de legalidad constituye uno de sus fundamentos y, para el caso de la Administración, supone que esta se encuentra sometida plenamente a la ley y al Derecho.

Un botón de muestra lo constituye el Art. 44 de nuestra actual Constitución de 1993:

Artículo 44°.- Deberes del Estado.

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar

general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

De esto se desprende que la facultad sancionadora es inherente, porque a través de la potestad sancionadora de la Administración, esta puede cumplir sus fines constitucionales; en consecuencia, el poder sancionador de la Administración es una potestad no autónoma, esencialmente limitada, y sometida al control jurisdiccional.

Así lo reconoce el Tribunal Constitucional cuando afirma que: “(...) los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador”. (Exp. N° 2050-2002-AA/TC).

A su turno, la propia Ley Nro. 27444 consigna en su Art. IV del Título Preliminar lo siguiente, refiriéndose a otra de las limitaciones estatales para no caer en la arbitrariedad: “Forma parte del debido procedimiento administrativo el derecho del administrado a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Dicha motivación debe efectuarse en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

Como es de verse, son más las ventajas para el administrado que las limitaciones que se asigna a la Administración, y la idea es que el primero gane más prerrogativas en su relación asimétrica con el Estado.

3. Principios de la potestad sancionadora administrativa

Si bien en el capítulo anterior abordamos los matices generales sobre los Principios Generales del Derecho Administrativo, en el presente apartado señalamos puntualmente los principales principios que se aplican en el procedimiento administrativo sancionador, en virtud del Subcapítulo I del Cap. II, Título IV, Art. 230 de la Ley Nro. 27444 a saber.

3.1. Principio de legalidad

Lo que manifiesta sobradamente este principio es un argumento fundamental para hacer frente a la maquinaria estatal en un enfrentamiento con la Administración, en la medida que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

En otras palabras, este principio incorpora al seno del ordenamiento administrativo sancionador la norma *nullum crimen nulla poena sine lege*, propio de la esfera punitiva penal, en armonía con las regulaciones de la autoridad administrativa dominantes al momento de comisión del ilícito o infracción.

Ahora bien, la potestad sancionadora solo se ejercerá cuando haya sido atribuida expresamente por una norma con rango de ley, como afirma Cabrera Vásquez: “el reglamento, como norma jurídica elaborada por la propia administración, no puede tipificar infracciones administrativas ni sanciones, ni conductas distintas a las previstas en la ley, debiendo estar subordinado siempre a ella quedando vedado a la norma reglamentaria la ampliación del ámbito de una ley sancionadora. El Reglamento que intervenga en estos ámbitos ha de ser ejecutivo, es decir, subordinado a la ley, de forma que esta sumisión aparezca de manera clara, sin que se exija un esfuerzo dialéctico para su comprobación” (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Si la pregunta es respecto de qué se debe entender por legalidad, podemos aproximarnos con los siguientes elementos:

- La cualidad de lo que es conforme a la ley.
- La conformidad a Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica.

- La regla según la cual la Administración debe actuar conforme a Derecho.

Este principio supone una doble garantía, la primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual (las sanciones penales y administrativas) y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

De modo que se hacen presente dos manifestaciones concretas del legalismo administrativo: la sustantiva y la formal. La primera de ellas refiere que las infracciones deben estar palmariamente tipificadas, tanto como las sanciones a que hubiere lugar; la norma resulta ser, pues, en este concepto, el continente que alberga los presupuestos que se impongan eventualmente a los administrados, ya sea en mérito a la *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa*.

Las dos primeras exigencias no suelen plantear problemas en su aplicación práctica. No así, en cambio, el concepto de *lex certa*, que implica una determinación suficiente de las conductas tipificadas como infracción y del contenido de las sanciones. Por otro lado, la garantía formal se refiere a que en el Derecho administrativo sancionador no sólo se rige por formalidades propias de una norma con rango de ley, sino que incluso estima la aplicación de normas reglamentarias, que no pocas veces sirven de orientación para resolver un conflicto administrativo, cosa que sería difícil pensar en el terreno del Derecho Penal, donde el alcance de la ley positiva resulta determinante.

3.2. Principio del debido procedimiento

Este principio denota que los administrados cuentan con todos los derechos y garantías que les franquea la ley respecto del debido procedimiento administrativo, lo cual implica el derecho a exponer, trasladar peticiones, presentar pruebas y, por derecho, a conseguir la resolución que le atañe de parte de la misma administración.

La doctrina es pacífica cuando enuncia que la aplicación de la potestad sancionadora siempre debe producirse por el debido procedimiento para su ejercicio, pues los fines que guarda no son absolutos, como ninguna atribución de la autoridad, sino delimitados por su propia ley. Ergo, las garantías del debido proceso, donde los administrados gozan de todos los derechos y garantías están íntimamente relacionadas con otros principios previstos en la norma.

3.3. Principio de razonabilidad

Siendo la razonabilidad un precepto que puede parecer subjetivo, la Ley ha prefijado ciertos límites en su aplicación en tanto 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” (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Algunos especialistas lo equiparan al principio de proporcionalidad; no obstante la relación entre ellos sería de género a especie. Ello, porque la idea de razonabilidad abarca la proporcionalidad, siendo ésta una consecuencia o manifestación de aquélla, mediante la cual se puede llegar a determinar si una actuación estatal es o no jurídicamente la más

adecuada para perseguir un determinado fin (IGNACIO MARTINEZ, 2011).

La posibilidad de aplicar el principio de razonabilidad se traduce como límite real al ejercicio de la potestad sancionadora y su vinculación frente a ciertas circunstancias que podrían afectar derechos y, a la vez, principios de indudable raigambre constitucional, como es el caso del principio de seguridad jurídica (BARDALES CASTRO, 2013).

En este orden de ideas, podemos afirmar que este principio resulta sustancial en cuestiones especialmente de orden práctico de cara al procedimiento sancionador, dado que implica que la Autoridad debe prever que la comisión de una determinada infracción no resulte más beneficiosa que cumplir las normas regulatorias o la imposición de una sanción, pues de este modo se estaría restando efectividad al mismo procedimiento, o en última instancia, vulnerando ciertos derechos de los administrados. En buena cuenta, se entiende que cuando la Administración se ejercite creando obligaciones, calificando infracciones, imponiendo sanciones o restricciones a los administrados, debe observar criterios que mantengan la debida proporción entre los medios a emplear en el procedimiento sancionador y los fines públicos encargados de tutelar.

3.4. Principio de tipicidad

Este principio implica la necesidad de que las acciones u omisiones consideradas como infracciones se delimiten en la norma de forma precisa, de forma tal que de los preceptos legales se desprenda con la máxima claridad posible cual es la conducta prohibida o la acción ordenada. En este sentido, el de tipicidad forma parte del más amplio principio de seguridad jurídica que exige, en este campo, que el administrado sepa y conozca claramente qué conductas constituyen una

infracción y cuáles son las sanciones aplicables a dicha conducta (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

La tipicidad que se exige en las infracciones de orden administrativo es la resultante de una conducta que exige una sanción, la cual debe constar en una norma jurídica que regula sus manifestaciones. Se hace necesario, en este sentido, que el hecho tipificado sea definido de forma específica como una violación de un orden determinado, junto con la fórmula sancionatoria que la acompaña.

No puede ser castigada una conducta que previamente no estuviera tipificada como infracción. Además no podrá ser castigada tampoco sino con una pena prevista para esa misma infracción antes de su comisión. En este contexto, las normas administrativas 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.

Más importante que el aspecto formal del principio de legalidad es el aspecto sustantivo o material que, entre otras cosas, se concreta en la garantía de seguridad jurídica que impone la tipicidad de las infracciones. Habida cuenta de la multiplicidad de las normas administrativas sancionadoras y de la variedad de las acciones o comportamientos que pueden ser objeto de sanción, aquellas formas de tipificación de las infracciones son habituales, mucho más en el Derecho administrativo que en el Derecho penal (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Como se podrá advertir, el principio en comento resulta de suma importancia no solo como limitante de las prerrogativas estatales, sino como una efectiva garantía al administrado en cuanto a la calificación de las infracciones y la correspondiente sanción administrativa.

3.5. Principio de irretroactividad

Este principio se traduce en que cuando una norma de Derecho público condiciona el ejercicio de un derecho a hechos anteriores, solo se tiene en cuenta los iniciados con posterioridad a la referida norma. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de cometerse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras tendrán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Hay que observar, que si bien este artículo se encuentra en la Ley Nro. 27444, la Constitución en su Art. 25 no establece el principio de aplicación retroactiva de la norma más favorable al infractor, pero ha quedado establecido de esta forma en muchos países en mérito a la doctrina y la jurisprudencia (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

La doctrina que se ha ocupado del tema es fundamentalmente española, a decir de García de Enterría: “El Tribunal Constitucional, desde sus primeras Sentencias de amparo (30 de enero y 8 de junio de 1981), hizo suya esta postura que acababa de iniciar el Tribunal Supremo: Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (...), hasta el punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2006).

De modo que este principio es una de las tantas herencias recibidas del Derecho Penal a partir de los principios de tipicidad y legalidad, incorporados al procedimiento sancionador. De esta forma se consagra la Teoría de los hechos cumplidos, mediante la cual el funcionario solo debe tener en cuenta los hechos futuros más no los pasados, con la idea de brindar un espacio de seguridad jurídica a los ciudadanos. De otro modo, condicionar el procedimiento a la retroactividad supondría no solo

una incertidumbre jurídica perniciosa sino hacer que la dinámica administrativa ingrese a un círculo vicioso desfavorable para todos los involucrados.

3.6. Principio de concurso de infracciones

La actividad sancionadora de la Administración se genera a partir de una determinada infracción administrativa que la echa a andar conforme a los principios de legalidad y tipicidad. Sucede que en no pocos casos la infracción cometida vulnera varios dispositivos a pesar de ser una sola conducta, lo cual se traduce en un concurso de infracciones que regula también la Ley que estamos comentando.

La regla es que ante la concurrencia del régimen sancionador para un mismo hecho, se pondera la de mayor gravedad, y así lo enuncia expresamente la Ley (Art. 230, Inc. 6):

“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”.

Esta norma regula el supuesto que dentro de un mismo régimen y procedimiento sancionador, la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto de la relación de hechos típicos, la norma ante estos casos, se aplicara la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad: El ilícito más grave absorbe al ilícito menor (CABRERA VÁSQUEZ, 2013). Aquí encontramos un nuevo punto de coincidencia con el ordenamiento penal cuando se habla de concurso de delitos, distinguiéndose el concurso real del concurso ideal. Este principio, en tanto una sola conducta vulnera varias normas administrativas califica como un concurso ideal, frente a lo cual la ley ha determinado que se sancione la

que revista mayor gravedad, sin perjuicio de las otras responsabilidades a que hubiere lugar.

El mayor fundamento que encontramos a este principio es que cuando un administrado contraviene, ya sea con una acción u omisión más de un dispositivo administrativo la Autoridad Administrativa no podría sancionarla por cada una de aquellas conductas infractoras, pues ello supondría desconocer los principios de razonabilidad y proporcionalidad afectando sobremanera los derechos de los sujetos administrados.

3.7. Principio de continuación de infracciones

Dentro de los Principios rectores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, se puede nombrar al Principio de Continuación de Infracciones, el cual determina que:

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

Del contenido de este principio se puede inferir que el legislador al incorporarlo busca frenar el accionar de la Administración Pública para que imponga sanciones, otorgando una garantía al ciudadano ante el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. “Ello se materializa cuando se han cometido infracciones de manera continua; de tal manera que el administrado obtiene una protección al existir la imposibilidad de la administración de aplicarle sanciones siempre que previamente se haya detectado la comisión de la misma y se haya verificado que el infractor ya no comete dicha infracción” (ALVA MATEUCCI, 2013).

El diseño de este principio se justifica en la medida que una aplicación estricta de todas las normas sancionadoras, penales y administrativas, aplicables a los hechos llevaría a la imposición de varias sanciones a un mismo sujeto por una misma conducta o actuación, ya sea simple o continuada. “Sin embargo, un principio general del Derecho, vinculado a los de proporcionalidad y seguridad jurídica y a los efectos de la cosa juzgada, prohíbe imponer varias sanciones, de cualquier tipo cuando exista identidad de sujeto infractor, hecho y fundamento de las mismas” (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Se podrá advertir que, al igual que el principio anterior, no es aplicable a todas las infracciones cometidas por los administrados sino solo a aquellas que comprometen varios dispositivos; por tanto, en el presente caso se aplica cuando su contravención se extienda en la línea de tiempo, esto es, que la continuidad de la infracción se extienda en el tiempo dado que no se ha puesto término a ella, siendo por tanto la conducta transgresora constante, manifiesta y perdurable.

En suma, se trata una vez más de limitar el accionar de la Autoridad frente a la comisión de una infracción donde el despliegue del proceder administrativo (procedimiento) podría generar mayores perjuicios innecesarios a los agentes infractores.

3.8. Principio de causalidad

Resulta muy interesante advertir una vez más el poder que convoca el Derecho Administrativo, pues siendo que no se trata de un principio recogido necesariamente en la doctrina y legislación internacional, la Ley 27444 lo ha incorporado en su Art. 230, inc. 8:

“La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”.

Conforme a este principio resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de causa adecuada al efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. A falta de norma, en nuestro derecho ha sido introducido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora: "(...) la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable" (MORON URBINA, 2011).

A mayores detalles, Cabrera Vásquez precisa que "solo pueden ser sancionadas las personas físicas o jurídicas que resulten responsables, aunque sea a título de simple inobservancia. No puede sancionarse a quien no realiza la conducta sancionable" (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Esto que puede resultar tan lógico o de sentido común: imputar la autoría de una infracción al sujeto responsable se condice con una menor lesividad que el Derecho Administrativo concede a los particulares en un contexto sancionatorio; a diferencia de la ciencia penal, donde los presupuestos de responsabilidad se mueven en rangos mucho más amplios de oportunidad, comisión y participación. En el campo nuestro, por el contrario, se ha dejado establecido que el agente infractor, ya sea mediante una conducta activa u omisiva, tiene una directa responsabilidad por los hechos cometidos, dejando de lado cualquier otro supuesto de participación, de modo que no podrá ser sancionado por hecho(s) cometidos por otros o terceros.

Como se podrá colegir, nuevamente sale a flote la idea inherente a los principios administrativos especiales en función a reconocerles límites a

la potestad punitiva del Estado en su relación con los administrados en materia de infracciones al ordenamiento normativo.

3.9. Principio de presunción de licitud

Este principio se deriva del precepto constitucional a la presunción de inocencia reconocido en el literal e) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú que señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. La Ley *in examine* lo incorpora en su Art. 230, inc. 9 de la siguiente manera:

“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.

Esta presunción significa un estado de certeza provisional: Esto significa que ningún administrado, en su relación con las autoridades, debe aportar prueba sobre su inocencia, sino que corresponde esta carga a la administración (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Este principio encuentra su utilidad especialmente en el proceso mismo, donde se aprecian con plena notoriedad los principios hasta ahora enunciados. La presunción de licitud importa concederle al administrado la condición de que todo cuanto se acerque al procedimiento se reputa como válido y lícito, mientras no se tenga argumentos en contrario; esta presunción guarda además estrecha relación con el Derecho Penal en su ficción de *in dubio pro reo*, que incide notablemente en la valoración probatoria del juzgador.

Finalmente, cabe precisar que esta no significa un balance absoluto, en la medida que la valoración de una prueba en contrario a lo vertido o conocido en el procedimiento, desecha en automático la presunción que

hasta ahora disfrutaba el sujeto administrado, sin perjuicio de otras responsabilidades.

3.10. Principio Non bis in idem

Abordamos brevemente el sustrato de este principio, dado que lo desarrollaremos in extenso en un capítulo posterior al presente.

Se trata de un principio que rige en Derecho Penal y en Derecho Administrativo Disciplinario, según el cual, “ningún servidor o funcionario público puede ser sancionado dos veces por la misma falta. Es pues, inadmisibles una nueva sanción fundamentada en el mismo procedimiento en que se basó la primera” (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Se trata por el mismo hecho, en los casos que exista:

- **Identidad del sujeto:** Debe ser el mismo en ambos procedimientos.
- **Respecto de los sujetos:** El presunto infractor debe ser el mismo en los diferentes procedimientos, o si las sanciones se han consumado, debe ser el mismo sujeto el sancionado más de una vez.
- **Identidad del hecho:** Los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.
- **Respecto a los hechos:** La identidad fáctica se refiere a los hechos constitutivos de la infracción y no a otros que puedan agravar o atenuar la calificación de la conducta.
- **Identidad del fundamento o causal:** La identidad causal se refiere a la identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.
- **Respecto a los fundamentos:** Deben ser de la misma naturaleza.

Debe precisarse que cabe la doble sanción por el mismo hecho cuando no existe el mismo fundamento en ambas sanciones. Un ejemplo: un funcionario público por un hecho determinado puede ser sancionado

penalmente (por los Tribunales) y disciplinariamente (por la Administración); existen dos sujetos que sancionan basándose en fundamentos distintos: los tribunales de lo penal se basan en el ius puniendi del Estado que sujeta a todos los ciudadanos y la Administración se basa en la especial relación que la une a los funcionarios públicos, que legitiman a aquélla para ejercer la potestad disciplinaria interna sobre éstos (CABRERA VÁSQUEZ, 2013).

Se trata, pues, de un principio general del Derecho que, en base a los principios de proporcionalidad y respeto a la cosa decidida, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones, o el desarrollo de dos o más procesos o procedimientos, sea en uno o más órdenes jurídicos sancionadores cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos, siempre que no exista una relación especial de la administración respecto del sujeto en cuestión.

Como afirma Moron Urbina, “la aplicación de este principio supone que “la actuación sancionadora de la administración debe ceder ante la actuación de los tribunales de forma que si estos estiman que ha habido delito o falta queda cerrada la actuación de la administración. En definitiva, la interdicción de pluralidad de sanciones requiere una triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos” (MORON URBINA, 2011).

4. Potestad sancionadora en el Derecho Administrativo

La Administración Pública requiere para manifestar y ejecutar su voluntad de una individualidad psico-física representada en los titulares del ente público, que no es otra cosa que el portavoz impersonal de la administración (VILLEGAS BASAVILBASO, 1977).

Pues bien, uno de los puntos medulares de la Administración son sus atribuciones sancionatorias y disciplinarias como límites a su ejercicio, y como garantías para el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos,

traducidos en derechos subjetivos, entre ellos el principio de legalidad, tipicidad, y Non bis in ídem. Ambas atribuciones no son excluyentes sino complementarias, al punto de no podrían existir una sin la otra. Veamos sus matices particulares.

4.1. Potestad disciplinaria

La potestad disciplinaria es un poder de supremacía dotado de facultades punitivas que se expresa al interno de la administración pública, y está orientada a que los funcionarios y/o empleados de la Administración Pública, adecuen su comportamiento al orden normativo que regula la función pública (GONZALES NAVARRO, 1999).

Por esta potestad se entiende que la Administración debe ejercer un determinado control sobre el personal encargado de poner en marcha los principios que rigen su actuación, como si se tratara del poder que ejerce un empresario privado sobre sus empleados, e igualmente castigar a quienes intenten poner en entredicho la propia razón de ser del aparato administrativo (SAN MILLÁN PACHECHO, 2014).

En este contexto cobran especial relevancia los principios desarrollados en puntos anteriores, y los principios generales del Derecho Administrativo, de cara a valorar si existen diferencias que justifiquen un tratamiento desigual en cuanto a la aplicación de determinados principios en uno y otro ámbito.

Por tanto, la potestad así descrita se puede decir que es una manifestación directa de la potestad sancionatoria administrativa, siendo que ambas funcionan paralelamente a partir de la advertencia o calificación de una determinada conducta que se reputa ilícita, en el marco de una relación entre empleado público y Administración, diseñándose para tales efectos las sanciones que corresponden a la infracción cometida.

La potestad punitiva del Estado, en el ámbito del Poder Ejecutivo se expresa en el Derecho Administrativo Sancionador, que en el Perú ha adquirido un desarrollo dogmático y legal particular en base a los siguientes criterios, cada uno sus propios presupuestos y características:

- **De la Sujeción General:** donde se encuentra la Potestad Sancionadora Administrativa Correctiva regulada por la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General.

- **De la Sujeción Especial:** donde se ubica:
 - i. La Potestad Sancionadora Administrativa Disciplinaria regulada por la Ley 30057: del Servicio Civil y de su Reglamento: Decreto Supremo 040-2014-PCM;
 - ii. La Potestad Sancionadora Administrativa Ética: Ley 27815 y;
 - iii. La Potestad Sancionadora Administrativa de Responsabilidad Administrativa Funcional: Ley 29622.

La potestad disciplinaria de la Administración, tiene entre otras orientaciones, la de mantener una ética de la función pública, tal como lo reconoce el profesor Ivars Ruíz: “ética que exige a los empleados de las Administraciones Públicas desempeñar sus tareas con la diligencia consustancial al servicio, velando por los intereses generales y la buena marcha del mismo con arreglo a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, actuando siempre bajo los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres” (IVARS RUIZ, 2008).

4.2. Potestad sancionatoria

Esta potestad, es el reconocimiento del poder de la Administración para el establecimiento de unos límites a determinadas conductas consideradas lesivas al ordenamiento jurídico, y en consecuencia, la facultad de imponer medidas restrictivas cuando se sobrepasen los límites exigidos. Actualmente, la civilización demanda cada vez más esa potestad sancionadora que juega un papel crucial en la vida de los ciudadanos (TOLOSA TRIBIÑO, 2007).

Podríamos entender entonces, en el ideario de Bacacorzo, a la potestad sancionatoria de la administración como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial en el ámbito de la esfera del administrado, como consecuencia de una contravención al ordenamiento jurídico, producida en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor (BACACORZO, 1997).

Esta manifestación resulta fundamental en la creación de una sociedad y en su sostenimiento, dado que las conductas humanas siempre tienden a infringir en mayor o menor medida un orden establecido, frente a lo cual el Derecho Administrativo, así como el Derecho Penal, han concebido una serie de presupuestos de infracción y sus correlatos sancionatorios.

5. Características del procedimiento sancionatorio en el Perú

Como ha quedado establecido en el desarrollo del presente subcapítulo, el procedimiento sancionatorio es el instrumento de la Administración para la determinación de conductas que se reputan infractoras a un orden jurídico determinado.

Tal procedimiento debe ajustarse a ciertas pautas específicas que suponen los límites de la autoridad administrativa así como las garantías para los

administrados en cuanto les corresponda y las consecuencias que merecen sus acciones infractoras.

En este orden de ideas, las principales características del procedimiento sancionatorio en nuestro país son las siguientes:

- **Es instrumental.** Desde sus orígenes, la autoridad administrativa en nuestro país ha sabido regularse en función al desempeño que le corresponde en nuestra sociedad, diseñando un conjunto de dispositivos que determinan sus funciones, así como los presupuestos y mecanismos de aplicación frente a su inobservancia. En este sentido, Santamaría afirma que el procedimiento sancionador impacta dos aspectos del ejercicio de la potestad sancionadora: “de una parte, su funcionalidad para la correcta determinación de los hechos y de las circunstancias personales del inculpado; y, de otra, la prestación a este de las garantías de defensa doblemente necesarias al ejercicio de una actividad, como la sancionadora, cuya capacidad de incidencia y lesión en una persona y patrimonio de los ciudadanos es muy superior a la del resto de las actividades que la Administración desarrolla” (SANTAMARÍA PASTOR, 2000).
- **Es principista o formal.** En sentido lato, la ley señala no solo la conformación de una determinada institución jurídica, sino además los comportamientos que en relación a ella se ponderan lícitos o ilícitos. Siguiendo este esquema, la Administración no solo se conforma de normas jurídicas de todo orden, sino que ellas mismas puntualizan las acciones infractoras y su correlato sancionatorio. En nuestro país, conviene mencionar el Art. 229° de la Ley N° 27444, en el sentido de que la actuación de la Administración debe ajustarse a disposiciones aplicables al procedimiento administrativo sancionador para la determinación de infracciones administrativas y consecuentes sanciones, lo cual se traduce en un parámetro para la misma Administración, así como un beneficio para los administrados.

- **Tiene desarrollo jurisprudencial.** Si bien nuestro sistema tiene en su centro a la ley, no desconoce otras fuentes inspiradoras como la jurisprudencia que ha venido a alentar sustantivamente el desarrollo del procedimiento sancionador, proponiendo nuevas fórmulas de solución, mejorando las existentes o complementando aquellas lagunas donde el imperio de la ley no se traduce con suficiente claridad. Como hemos visto en diversos puntos de nuestra investigación, la jurisprudencia tiene un valor importante en los diversos estadios del procedimiento sancionador.

- **Las decisiones de la administración no necesariamente satisfacen a los administrados.** O lo que es lo mismo, existe una mala confianza, basada muchas veces en las ‘malas artes’ de la administración a partir de sus propias decisiones. De un lado, a nuestro juicio, no existe el compromiso suficiente de la autoridad administrativa en el cumplimiento de sus fines (sazonadas por una serie de factores exógenos o extrajurídicos), y a la vez, una indiferencia de los administrados por las medidas que aquella pueda tomar en su favor.

Los puntos abordados en este subcapítulo nos permiten entender la naturaleza y constitucionalidad del procedimiento administrativo sancionatorio, así como sus principios gravitantes en el desarrollo mismo del procedimiento, cuyo interés es fundamental para la comprensión de nuestro tema de investigación.

SUBCAPÍTULO III

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Concepto de sanción administrativa

Con el desarrollo del subcapítulo anterior tenemos claro que el *ius puniendi administrativo* se materializa en las sanciones impuestas a los ciudadanos dentro de un procedimiento sancionatorio con las limitaciones y garantías que el ordenamiento jurídico concede. De esta forma, estas constituyen “un mal infligido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal” (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; RAMÓN, TOMÁS, 2004)

El objetivo de las sanciones administrativas es reprobar la conducta practicada por un ciudadano infractor, desalentar su repetición y evitar su práctica futura en una determinada comunidad. Por ello la doctrina admite que este tipo de sanciones pueden ser fundamentalmente de carácter preventivo, educativo y represivo. Se admite en iguales términos que la Administración está facultada para que vía el procedimiento administrativo evite o reduzca al mínimo los daños causados a sus normas y bienes jurídicos tutelados.

Por su lado, Ramírez Torrado citando a Bermejo Vera, define a la sanción administrativa como “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita —incluso elimina— algún espacio de la esfera jurídica de los particulares” (RAMÍREZ TORRADO, 2007). De este modo, existe unanimidad en la doctrina, en relación al menoscabo que causa la imposición de una sanción en la esfera económica de los ciudadanos que han infringido normas de carácter administrativo.

Mediante la facultad otorgada a la Administración de imponer sanciones para quienes vulneren la legalidad administrativa, el legislador persigue garantizar

la observancia de la misma y de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento: órdenes, requerimientos, denegación de autorizaciones, etc. (...). En consecuencia, todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos reconocen también una potestad sancionadora más o menos extensa a favor de la Administración. En su ausencia muchas infracciones quedarían sin reprimir, lo que mermaría considerablemente la eficacia de la actuación administrativa y también del Estado de Derecho, pues una obligación legal cuyo incumplimiento carece de consecuencias jurídicas desfavorables para el infractor acaba por perder su valor (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Las sanciones administrativas, si bien son manifestaciones unilaterales de la Administración Pública ante vulneraciones al ordenamiento jurídico administrativo, éstas deben ser producto del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. “De los intentos de conceptualizar la sanción administrativa, existen tres elementos comunes. Con ellos nos referimos a: la carga que se impone al individuo; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y el poder que ostentan las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora” (RAMÍREZ TORRADO, 2007).

Precisemos que el accionar de la autoridad administrativa a menudo se enfrenta a la necesidad de imponer castigos a los administrados para garantizar cierto orden público en función a asegurar los servicios que tienen a su cargo; de otro modo sin la concurrencia de sanciones de este tipo, el poder del Estado mermaría significativamente generándose zozobra y confusión en los destinatarios de la norma.

La doctrina mayoritaria, encuentra distinción entre la sanción administrativa y los actos administrativos que traen consigo perjuicios a los ciudadanos, en el carácter represivo que poseen aquellas; es decir, aquellos actos

administrativos que no poseen carácter represivo, no son manifestación del ámbito punitivo del Estado, en tanto, no son sanciones. “La finalidad de la sanción es punitiva y no puede ser sustituida por otra” (CARRETERO PÉREZ, ADOLFO; CARRETERO SÁNCHEZ, ADOLFO, 1995). Con ese mismo criterio se ha pronunciado Martín Retortillo cuando afirma que la sanción administrativa “se caracteriza por su aspecto punitivo” (RETORTILLO BAQUER, 1976).

Esta es otra muestra, a nuestro parecer, de que la disciplina administrativa no se ha emancipado del todo del Derecho Penal, lo que se prueba con los diversos enfoques que supone una sanción en el ámbito administrativo, dado que su propia naturaleza lo emparenta en grado sumo con la sanción penal, en la medida que ambas son públicas, en tanto provienen de la autoridad estatal, y atienden fines similares.

A fin de cuentas, lo que se pretende con la imposición de una sanción administrativa es reprimir la conducta infractora de normas administrativas y, prevenir posibles conductas antijurídicas que lesionen bienes jurídicos protegidos normativamente o el interés público. Al respecto, “el mal causado por la sanción administrativa no realiza directamente lo necesario para proteger los intereses generales. Ese mal no sirve para restablecer la legalidad o la realidad física alterada o los valores lesionados, ni para compensar el daño producido, ni para imponer la conducta correcta. Todo esto por el contrario, es lo característico de otras decisiones administrativas que no son sanciones administrativas, por lo que no tiene ningún sentido aplicarles el régimen respectivo” (REBOLLO PUIG, MANUEL; IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL; ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA, 2005).

Esto significa que, las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador, que causan perjuicio a los administrados y, que no tienen carácter represivo, son manifestaciones cuya finalidad no es castigar, en tanto, no cabe aplicar las garantías que rigen el ámbito sancionatorio del estado.

Las sanciones impuestas por el Estado, no obstante, deben cumplir ciertos estándares jurídicos como ya hemos visto en capítulos anteriores; pero no solo ello, sino que a la Administración se le concede el poder adicional de que sea el propio órgano administrativo el que configure su sistema represor y aplique sus correlatos correctivos.

Respecto a ello, verbigracia, la suspensión de una edificación por no tener licencia de construcción o el cierre de un establecimiento comercial sin el respectivo permiso municipal, si bien son manifestaciones negativas para ciudadanos infractores por parte de la autoridad municipal, éstas son medidas adoptadas como consecuencia de una infracción de normas administrativas, cuya finalidad es restablecer el orden alterado por aquella conducta, mas no reprimir el accionar contrario a Derecho.

En ese mismo sentido, la Dra. Ramírez Torrado manifiesta que en lo que respecta a la revocación de las autorizaciones y licencias, tienen lugar éstas cuando desaparecen las condiciones existentes al momento de su otorgamiento. Del mismo modo en relación a la responsabilidad civil derivada de la comisión de una infracción administrativa, el objeto de su imposición, es devolver las cosas a su estado anterior en tanto sea posible (RAMÍREZ TORRADO, 2007).

De este modo, las sanciones administrativas, son afectaciones a la esfera patrimonial de los ciudadanos infractores del orden jurídico administrativo, cuyo fin es reprimir y prevenir conductas contrarias a Derecho. Cuidando siempre que, según la proporcionalidad, las sanciones deben guardar una relación proporcional a la gravedad de la infracción. En el caso de las sanciones económicas, la falta de razonabilidad puede conducir a un abuso de las atribuciones estatales, que es en sí mismo, jurídicamente cuestionable y objetables.

Estas y otras medidas desfavorables a veces acompañan a la imposición de sanciones o son accesorias de ellas, pero no tienen por sí mismas carácter

sancionador. Menos aún el resto de las medidas limitativas o de policía. Lo característico de las sanciones administrativas, como de las penales, es su naturaleza represiva de conductas ilícitas y no meramente reparadoras o de ejecución. En consecuencia, las sanciones se tipifican como tales por las normas jurídicas. Ello no obstante, en casos límite se pueden plantear dudas razonables sobre el carácter sancionador o no de determinadas medidas, como demuestra una no escasa jurisprudencia sobre el particular (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Este punto nos permitirá un primer acercamiento con la concepción jurídica de la sanción administrativa, resaltando su naturaleza y motivaciones, en atención al cumplimiento de los fines estatales y los presupuestos que deben observarse en su aplicación.

2. Alcances técnico-jurídicos de las sanciones administrativas

El Estado, para asegurar el orden social interno, efectiviza su poder punitivo en la aplicación de sanciones debidamente tipificadas como tal en normas con rango de ley, sanciones que pueden ser de orden penal o administrativo.

Las sanciones administrativas, han de cumplir finalidades y deben ser aplicadas dentro de un marco normativo garantista, donde se evite el exceso punitivo de poder de la Administración pública.

En relación a los fines de éstas se han pronunciado los profesores García De Enterría y Tomás-Ramón Fernández cuando afirman: “las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva...” (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; RAMÓN, TOMÁS, 2004), lo cual supone que estas acciones de la Administración no son gratuitas *per se*, sino que responden al cumplimiento de sus altos fines.

El Estado, da por descontado la doctrina, basa su poder en la superioridad de su posición como organizador de la vida en sociedad. La armonía de la vida social depende de la existencia de normas jurídicas. Se discute si es posible afirmar la exclusividad del poder punitivo del Estado o si hay una sola fuente constitucional de un Derecho general sancionatorio, de manera que los diferentes tipos de infracciones y sanciones pueden ser consideradas especies de un solo género.

Ontológicamente, la sanción administrativa tiene la misma naturaleza que la que se persigue en otras áreas del Derecho. La diferencia en las esferas del Derecho Público, es que sus castigos legales están afirmados en una norma formal o sistema legal, de la cual no se puede escapar.

La Administración Pública, al tomar conocimiento de un delito o infracción no tienen otra opción que castigar o no al agente agresor. En el caso de un delito o falta cometido por un servidor público, por ejemplo, la entidad tiene la obligación de llevar inmediatamente el proceso correspondiente para la aplicación de las sanciones administrativas, sin perjuicio de la verificación en la caracterización de la conducta. Lo que no cabe es el desconocimiento de la conducta prohibida. Posteriormente, la autoridad administrativa competente podrá, dentro de los límites legales, ajustar la intensidad de la sanción que se aplicará de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida, en estricto cumplimiento con el principio de proporcionalidad.

Recordemos que la aplicación de las sanciones administrativas es directamente arraigada a la protección del interés público, por lo que los poderes concedidos a la Administración, no están sujetos a la voluntad de sus agentes. Esto quiere decir que el poder y el deber de establecer y hacer cumplir medidas adecuadas -sanciones administrativas- están vinculados, como no podría ser de otra manera.

Si la ley formal otorga facultades sancionadoras de la Administración Pública en aras del interés público, no hay más remedio a ponerlas a funcionar,

porque sólo entonces se justifica la existencia de la potestad sancionadora. En consecuencia, no hay necesidad de hablar de libertad de la Administración Pública en la imposición de sanciones administrativas, las cosas como son: frente a la ocurrencia de una conducta reputada como ilícita, aparece la Administración para imponer una sanción, en ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por la ley.

Por lo tanto, a pesar de lo que algunos autores afirman, no puede considerarse que el poder sancionatorio de la Administración es, en esencia, discrecional, con las penas estipuladas previamente para cada infracción prevista por la ley, solo existe en todo caso, un margen discrecional para la aplicación de la sanción.

Desarrollando estas ideas, Rebollo Puig y otros señalan que: “las sanciones administrativas han de tener un contenido aflictivo” (REBOLLO PUIG, MANUEL; IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL; ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA, 2005). Por su lado, para Ramírez Torrado, “el carácter represivo de la sanción ha sido puesto en evidencia por el propio Tribunal Constitucional cuando afirma que este rasgo es el que marca la diferencia entre una sanción y otras resoluciones administrativas que limitan derechos individuales, pero que tienen fines diversos” (RAMÍREZ TORRADO, 2007).

De ello, las sanciones administrativas persiguen fines represivos y preventivos. El primero para castigar la infracción al orden jurídico administrativo y, el segundo para evitar futuras comisiones de conductas antijurídicas.

Lo que se debe considerar para una correcta tipificación de las sanciones administrativas y, evitar vulneraciones a principios jurídicos o la aplicación indebida de garantías que protegen el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, es la finalidad de cada una de las instituciones jurídicas que producto de una infracción administrativa se impone al administrado.

Para la aplicación de sanciones administrativas, los funcionarios habilitados normativamente para tal actividad, deben observar y respetar las garantías constitucionales y legales que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio, para evitar posibles excesos de poder y vulneración de los derechos de los administrados.

Por su parte, Cordero Quinzacara manifiesta que “cada vez más se otorgan dichos poderes a órganos administrativos, cuyo fundamento se encontraría en una forma más eficiente y oportuna para reprimir determinadas conductas de menor gravedad y que, por tanto, no demandaban de mayores garantías sustantivas y procesales en su aplicación” (CORDERO QUINZACARA, 2013).

La sanción administrativa, vamos entendiendo, es el ejercicio de la función administrativa que sujeta a los principios constitucionales y legales vinculados a aquella actividad. El principal propósito de la sanción administrativa es obligar al particular, a cumplir con las disposiciones normativas y garantizar el interés general.

La aplicación de la sanción administrativa en relación con la actividad punitiva del Estado (tipicidad, culpa, etc.), aunque originario de la ley penal, constituye la tendencia del Derecho comparado en sede administrativa.

Este otorgamiento de poderes para que los órganos administrativos, por norma con rango de ley, cree y tipifique infracciones con sus respectivas sanciones administrativas, ha conllevado a que la Administración Pública en muchos casos, haga uso excesivo y anti técnico del poder sancionatorio que posee, manifestándose en no respetar los alcances técnicos - jurídicos de las sanciones administrativas y realizar una tipificación discrecional y desmesurada.

3. La multa como sanción administrativa por excelencia

Se trata de un acto administrativo represivo, por medio del cual se impone al infractor de la legislación administrativa, una obligación de dar determinada suma dineraria a la Administración Pública. La multa es por excelencia una sanción monetaria. En un sentido amplio, es la sanción impuesta a cualquier persona que viola la ley, el contrato o una decisión judicial.

Esta sanción se ofrece frente al incumplimiento de obligaciones legales administrativas. Su valor debe ser proporcional al hecho dañoso, cuya finalidad debe ser la de desalentar la conducta ilegal. En muchos ordenamientos, la falta o precisión impide que las multas se apliquen debidamente como resultado de un procedimiento sancionador.

Se puede entender entonces como “una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto inmediatamente, al patrimonio del trasgresor de una norma administrativa de manera que puede aplicarse a las personas físicas o jurídicas, lo cual implica que el sancionado se convierte en deudor con relación a su importe para con el Estado” (EUSEDA AGUILAR, 2009).

Al respecto, para el profesor Vidal Fernández, por la sanción administrativa de multa “se impone una obligación pecuniaria sobre los infractores” (VIDAL FERNÁNDEZ, 2014). Por su parte, García de Enterría expresa que “la medida sancionatoria administrativa por excelencia es la multa” (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; RAMÓN, TOMÁS, 2004). Su finalidad es reprimir o castigar la conducta antijurídica y prevenir posibles atentados al ordenamiento jurídico administrativo.

Mucho se discute en la doctrina administrativa sobre el quantum o cuantía legítima que las multas impuestas deben tener, sin que hasta la fecha exista un criterio técnico suficiente a tener en consideración. En todo caso,

la imposición de una multa, debe estar siempre en función a los intereses que persiga el procedimiento sancionador.

En el Perú, existe aún deficiencia en el desarrollo de la doctrina administrativa, esto ha conllevado a que en el ejercicio de las potestades otorgadas a la administración, se haga un uso indiscriminado de éstas. En ese orden de ideas, la Constitución Política del Perú del año 1993 y la ley de la materia, otorga a las municipalidades, para que en su jurisdicción, por norma con rango de ley, puedan tipificar infracciones con sus respectivas sanciones administrativas.

En este mismo caso y, con la finalidad de respetar la autonomía local de estas entidades públicas, se ha ampliado los alcances del principio de reserva de ley en la creación de sanciones, otorgándole la facultad para que discrecionalmente por medio de una ordenanza municipal se desarrolle el ámbito sancionatorio que debe regir en su jurisdicción.

De ello y, al existir una carta abierta para que cada entidad administrativa (municipalidades) pueda regular con una norma con rango de ley su ámbito sancionatorio, cada una de ellas, según su criterio y sin considerar el desarrollo técnico – jurídico de las diferentes figuras jurídicas desarrolla su potestad sancionatoria; de esta manera, se crea una diversidad de figuras jurídicas que en muchos de los casos se les da un tratamiento equívoco y arbitrario, tal como se advierte en la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT, materia de análisis.

4. Diferencias entre sanción administrativa y actos con efectos desfavorables a los administrados

La falta de precisión doctrinaria de determinadas figuras jurídicas del ámbito administrativo, ha conllevado que cada autoridad administrativa, en uso de su atribución o autonomía legislativa, cree para determinado tipo de

infracciones, consecuencias que si bien, causan cargas en los administrados, erróneamente se les asigna la denominación de sanciones administrativas.

En relación a la distinción de estos dos actos administrativos, se ha referido el Profesor Cordero de la siguiente manera: “para la doctrina, la distinción entre los actos desfavorables en general y las sanciones viene dado por dos elementos centrales: a) la sanción administrativa es consecuencia de una conducta ilícita o infracción; y b) la sanción tiene una finalidad esencialmente represiva o de castigo. De esta forma, la sanción administrativa es un acto desfavorable que afecta la esfera jurídica de una particular con una finalidad represora frente a una infracción o conducta ilícita” (CORDERO QUINZACARA, 2013).

Por su parte, sobre las medidas o actos administrativos desfavorables a los responsables de infracciones administrativas, el Dr. Sánchez Morón se ha referido indicando que “las medidas desfavorables a veces acompañan la imposición de sanciones o son accesorias a ellas, pero no tienen por sí mismas carácter sancionador” (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

De ello, no toda retribución negativa, prevista como tal en el ordenamiento jurídico, implica estar frente a una sanción. Lo que se debe considerar para la distinción de estos actos administrativos es la finalidad que cada uno de ellos persigue. La sanción administrativa, exclusivamente tiene un fin represivo y preventivo, mientras que los actos administrativos con efectos desfavorables a los ciudadanos pueden tener diversos fines o propósitos.

Es así que, por ejemplo, la suspensión de continuar con una edificación por no poseer la autorización municipal que el caso lo exige, es pues resultado del rol fiscalizador de la Administración Pública, donde lo que se busca es el restablecimiento del orden alterado; es decir, si bien es cierto, esta imposición causa un perjuicio al ciudadano, esta actuación municipal no es manifestación del ius puniendi del Estado, en tanto, no es una sanción administrativa.

5. Diferencias entre sanción administrativa y medidas de carácter provisional impuestas en un procedimiento administrativo sancionatorio

La legislación administrativa, prevé la posibilidad para que el órgano administrativo resolutor, pueda realizar justificadamente, acciones o medidas idóneas para poder garantizar la eficacia de las sanciones administrativas posibles a imponer dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio o cesar con las consecuencias gravosas producto de la infracción administrativa. A este tipo de acciones adoptadas, la doctrina le ha denominado medidas provisionales.

A decir del profesor Sánchez Morón, son éstas “las medidas necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pueda recaer o el buen fin del procedimiento, para evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción o por otras exigencias de interés general” (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

En relación a su aplicación práctica, existen diversas posturas jurídicas, debido a que en muchos de los casos, se dictan ex-ante al inicio del respectivo procedimiento administrativo sancionatorio, poniendo en discusión si su aplicación fuera o incluso dentro del procedimiento vulnera el principio de presunción de inocencia. Lo cierto es que, la aplicación de referidas medidas provisionales, no son ni deben ser consideradas sanciones previas o anticipadas a la resolución final del procedimiento. Impuestas las medidas provisionales y, de concluirse el procedimiento con la imposición de sanción administrativa, deberá acordarse la compensación de aquellas con la sanción impuesta (FERRÁN PONS, 2001).

Rebollo Piug, en relación a este tema: “parece obligado computar como ejecución de la sanción el tiempo en que los mismos perjuicios se sufrieron como contenido de la medida provisional” (REBOLLO PUIG, MANUEL; IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL; ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA, 2005). Referida compensación, será debidamente motivada en la resolución

que pone fin al procedimiento administrativo sancionatorio, a fin de evitar el exceso y arbitrario uso del poder público del Estado.

La finalidad de este tipo de medidas, a diferencia de las sanciones, no es represiva ni preventiva; lo que se busca con su adopción es la eficacia de las sanciones a imponer en la resolución final del procedimiento administrativo o, que el perjuicio que viene causando la infracción al interés público, cese.

Como acabamos de ver en el presente subcapítulo, la Administración puede ejercer una serie de acciones para el cumplimiento de sus fines, incluyendo aquellas que puedan afectar la esfera jurídica de los particulares, lo cual a menudo constituye una expresión de su poder sancionador. Finalmente, se advierte que su dichoso ejercicio está delimitado por la propia ley, la doctrina y la jurisprudencia, las cuales cobran protagonismo en función al sistema jurídico en el que se desarrollan.

SUBCAPÍTULO IV

EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

1. Concepto

En general tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo tienen raíces comunes: la limitación de los derechos fundamentales, fundamentados en una misma lógica: la garantía de los sujetos agentes y las limitaciones del *ius puniendi* estatal.

En atención esta idea central numerosos investigadores han presentado sus propias definiciones para este principio jurídico. García de Enterría manifiesta que este principio equivale a la prohibición de una negación (reprimir) dos veces por un mismo hecho, siendo que “tiene plena aplicación para impedir los supuestos de concurrencia sancionatoria: una de carácter penal y otra de carácter administrativo, o ambas de carácter administrativo. A fin de cuentas, se precisa que este principio jurídico no es otra cosa que la prohibición de sancionar o procesar dos veces a un mismo sujeto, por un mismo hecho realizado” (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; RAMÓN, TOMÁS, 2004).

Por su parte, Santamaría Pastor lo califica como la exclusión de la posibilidad de imponer en base a los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal; esta regla prohibitiva surge históricamente como reacción a la práctica criminal del Estado absoluto y, por su evidencia, no ha sido apenas objeto de refrendo en los textos legales (SANTAMARÍA PASTOR, 2000).

A su turno, Morón Urbina precisa que la incorporación de este principio sancionador presupone la existencia de dos ordenamientos sancionadores en el Estado que contienen una doble tipificación de conductas: el penal y el administrativo, y, además, admiten la posibilidad que dentro del mismo régimen administrativo exista doble incriminación de conductas. Precisamente este principio intenta resolver la concurrencia del ejercicio de

poderes punitivos o sancionadores mediante la exclusión de la posibilidad de imponer sobre la base de los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal (MORÓN URBINA, 2014).

De esta forma, la prohibición del *Non bis in idem*, establece que no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa para el mismo hecho, en los casos que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento; esto es, dicho principio encarna la prohibición de sancionar más de una vez siempre que se trate del mismo contenido de injusto o de ilícito, de la misma infracción, sin importar si dicho contenido está reflejado en una norma penal o administrativa (CARO CORIA, 2001).

Por su parte, la profesora Boyer Carrera, refiere que “El non bis in idem hace su aparición cuando, ante una misma conducta, el ordenamiento jurídico prevé dos o más normas que imponen un castigo. La posible imposición de dos o más sanciones afecta la libertad individual porque el individuo difícilmente podrá llevar a cabo un proyecto de vida si debe estar pendiente de modo permanente de la posibilidad de ser sancionado dos o más veces por los mismos hechos por los que fue castigado en una primera oportunidad” (BOYER CARRERA, 2013).

En base a estas definiciones, nos queda claro que el principio *Non bis in idem* implica que la persona -el administrado-, no puede ser merecedor de una doble sanción por un mismo hecho cometido. El basamento de este principio está dado por un principio superior, que es el de seguridad jurídica, que impide que alguien pueda estar indefinidamente sujeto a persecuciones litigiosas, cuando ya ha sido sancionado, con repercusiones en las esferas penal y administrativa.

2. Alcances y limitaciones del Principio *Non bis in idem* en la legislación nacional

El Derecho Administrativo Sancionador ha auspiciado en los últimos años el reconocimiento pleno del *Non bis in idem* como instrumento limitativo del brazo punitivo del Estado, frente a la posibilidad de que este sancione doblemente al administrado. De esta forma, inclusive en nuestra patria, se le ha entendido desde su vertiente material y procesal.

En nuestra normatividad, dicho principio, constituye una garantía constitucional reconocida implícitamente en la Constitución y desarrollada en las sentencias del Tribunal Constitucional, así como en normas con rango de ley.

En cuanto al desarrollo del principio del *Non bis in idem*, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado que cuenta con una doble dimensión: en su vertiente material garantiza el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción de un mismo bien jurídico; mientras que en su vertiente procesal, garantiza el derecho a no ser sometido a juzgamiento dos o más veces por un mismo hecho, siguiendo la misma línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional español (LIZÁRRAGA GUERRA, 2012).

En cuanto a su tenor **material**, se le emparenta con el reconocimiento constitucional de la cosa juzgada, por la cual nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho, lo cual se traduce en la proscripción de sancionar por partida doble a un mismo sujeto. Se desprende por traslación al Derecho Administrativo que no se puede imponer al servidor o administrado una doble sanción por una misma conducta infractora.

Adicionalmente a ello, el propio Tribunal Constitucional ha dado su versión en numerosa jurisprudencia, entre las que podemos citar: “el Tribunal Constitucional reconoce el principio del *non bis in idem*, pues ha razonado en diversas ocasiones que el derecho de no ser sancionado dos veces por un

mismo hecho o el de no ser procesado dos veces, constituye un cometido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3 del Art. 139 de la Constitución...” (STC- 0729-2003-HC-TC).

Esta posición se ajusta a la consideración de los límites reconocidos por la doctrina y la jurisprudencia internacional respecto a la Administración, pues “tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento” (Exp. 2050-2002-AA-TC).

Desde esta vertiente también se acomoda con el principio de proporcionalidad, según el cual la aplicación de una sanción determinada por la comisión de un determinado hecho o delito agota la reacción punitiva, en la medida que nadie puede ser castigado dos veces por una misma situación. La aplicación de una nueva sanción se reputa como una reacción exagerada de la planificación legal, lo que significaría una verdadera ruptura con la proporcionalidad.

Desde su esfera **procesal**, este principio manifiesta la prohibición de no ser procesado dos veces por un mismo hecho o delito. Se fundamenta también en la seguridad del individuo y en los tratados internacionales que protegen la dignidad de la persona. La jurisdicción o competencia administrativa no podría evaluar por separado el mismo hecho infraccionista, sino solo darle una distinta tipificación legal.

En general se admite que el principio *Non bis in idem*, no impide necesariamente que el mismo hecho sea sancionado por diferentes ramas del Derecho, pero siempre que se determine la prioridad de la intervención de la justicia penal y la subordinación de la acción administrativa. En cualquier caso, el principio Non Bis In Ídem supone invocar dicho principio por delante

de la intención de celebrar un nuevo *ius puniendi* (MATUS FELICIANO, 2015).

El Tribunal Constitucional ha señalado respecto del enfoque procesal: “Nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos” (Exp. Nro. 2050-2002-AA) en atención al texto del Art. 139 inc. 13 de la Constitución de 1993; en buena cuenta, ningún sujeto de la administración puede afrontar dos procesos distintos. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y; por otro, el inicio de un nuevo procedimiento en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo).

Como puede advertirse, y siguiendo a Cabrera Delgado, este principio en su aplicación presenta una doble dimensión: la dimensión material o sustantiva que impide sancionar al mismo sujeto en más de una ocasión por el mismo hecho con el mismo fundamento, y que tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada. Y la dimensión procesal o formal, que atribuye preferencia a la autoridad judicial penal sobre la administrativa en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no solo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal (CABRERA DELGADO, 2007).

3. Características principales

Tal como la doctrina reconoce sin mayores observaciones, las raíces del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador confluyen en puntos convergentes en torno a las limitaciones de los derechos fundamentales en atención a dos postulados de primer orden: la garantías jurídicas de los agentes, por un lado, y las delimitaciones al accionar represivo del Estado, por el otro.

En función a sus matices se advierten algunas características del *Non bis in idem, a saber*:

- Se trata de un principio que, aun cuando no siempre es reconocido explícitamente en la Constitución, a menudo tiene un desarrollo jurisprudencial que le da fuerza vinculante; o siendo, el caso, partiendo de estas fuentes jurídicas se manifiestan tarde o temprano en la Constitución, reconociendo el estatus garantistas para los ciudadanos administrados, y los límites que esta misma se autoimpone.
- Tiene un contenido que se circunscribe exclusivamente al Derecho Público, sea penal o administrativo, en la medida que su aplicación no podría ejercerse sin más entre particulares. El *Non bis in idem*, así como el gran abanico de principios especiales del procedimiento sancionador constriñen la presencia de la máxima autoridad ordenativa en su relación con los particulares o sujetos administrados. De esta suerte, el poder de policía de la Administración se recorta en su misión aleccionadora, y se restringe a las causales simbolizadas por el principio legalista.
- Se trata de un principio generado a partir de la explosión normativa del Derecho Administrativo, de un extremo, y de la consolidación punitiva del Derecho Penal en el mundo contemporáneo, del otro. Ambas facciones jurídicas constituyen las dos caras de una misma moneda: la institucionalización de las manifestaciones sancionadoras de la Autoridad política. En medio de ellos, o bajo sus abrigos, se cuela incólume el discurso garantista que le corresponde a los administrados.
- Se advierte, por último, junto con el desarrollo normativo del *Non bis in idem* en los predios del Derecho Administrativo y Constitucional, una flaqueza en términos de su aplicación, llegando incluso al relativismo o desnaturalización de sus categorías en mérito a equívocas lecturas de sus presupuestos, o afirmaciones políticas subalternas en su aplicación, como puede ocurrir con alguna norma de rango legal (por ejemplo ordenanzas

municipales) que no distinguen una sanción propiamente dicha de las medidas necesarias o complementarias para su ejecución.

4. El Principio Non Bis In Idem en la Administración Pública

Por regla general, el afán de garantizar seguridad jurídica desde la Administración Pública implica que la potestad sancionatoria se traduzca como la facultad que tiene la Administración para imponer sanciones por la ocurrencia de determinadas conductas.

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico con respecto de los administrados exige que el sistema tenga previsto una serie de mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su incumplimiento o contravención, máxime si la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas en la Administración para garantizar su cumplimiento. La aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se encuentra concretizado en la potestad sancionadora de la Administración Pública (MINJUS, 2015).

Como hemos visto en capítulos precedentes, este poder está sujeto a unos límites en su ejercicio, límites que se convierten en derechos subjetivos de los ciudadanos, entre ellos: el principio de legalidad, tipicidad, y *Non bis in idem*; en cambio, la potestad disciplinaria es la facultad que tiene la administración para reglamentar (corregir) las conductas de sus trabajadores (por ejemplo, sus funcionarios). Es por ello que la potestad disciplinaria, para algunos autores, no forma parte del *ius puniendi* genérico del Estado, sino de esa capacidad de auto ordenación del aparato administración, pues obedece a esa necesidad de un correcto funcionamiento interno de los entes públicos.

Desde la aparición del Estado como entidad necesaria para el ordenamiento político y jurídico de las sociedades, uno de los puntos que ha provocado candentes debates ha sido las limitaciones referidas a su potestad

sancionatoria. “Mediante la facultad otorgada a la Administración de imponer sanciones para quienes vulneren la legalidad administrativa, el legislador persigue garantizar la observancia de la misma y de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento: órdenes, requerimientos, denegación de autorizaciones, etc.” (SÁNCHEZ MORÓN, 2013).

Por tanto, en nuestro sistema legal se ha admitido de manera consensuada la facultad universal de la Administración a fin de concebir y aplicar las sanciones en la mayor parte de los espacios de convivencia social, cuya regulación reposa en los predios del Derecho Público Administrativo.

Precisamente, en materia administrativa, el reconocimiento general de este principio se aprecia en el Art. 230 núm. 10 de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento General Administrativo General, por el cual se señala:

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

10. Non bis in idem.- No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

En este sentido, la Administración Pública se presenta como el conjunto de entidades que, en razón de ley, son responsables del ejercicio de las funciones administrativas. A su vez puede ser interpretado como una entidad que desarrolla actividades propias del Estado para la consecución de los fines que interesan al colectivo. De esta suerte, al llevar a cabo este tipo de actividades, la Administración Pública misma se someterá al sistema jurídico administrativo, limitada por un conjunto de facultades y limitaciones específicas que lo diferencian del régimen jurídico privado.

Esta situación tiene relación directa con la tesis de que el cumplimiento de los objetivos generales puede desencadenar alguna vez la activación del aparato punitivo del Estado, ya fuere para reordenar su propio esquema funcional o para sancionar a aquellos agentes externos que minan su representación e importancia. En cualquier caso, la legalidad adquiere una significancia sustantiva en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador. De esta suerte, permitir un doble castigo al infractor supondría un evidente desconocimiento del *Non bis in idem*, con las consecuencias legales que ello supone ante la misma autoridad administrativa o jurisdiccional.

La Administración y la comunidad en su conjunto, por tanto, están facultados para reprochar los comportamientos que colisionan principios de interés público y moral. No obstante, hay que apreciar, tratándose de un Estado de Derecho, que se tendrá en cuenta la dignidad de la persona humana que prohíbe el abuso recurrente de la autoridad manifestado en el principio *Non bis in idem*. Por tanto, reconocer sus límites es una tarea concedida no solo al hombre de leyes sino a toda la comunidad.

5. Implicancias de la vulneración del Principio *Non bis in idem*

La vulneración del principio *Non bis in idem* en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador y en su relación con el Derecho Penal constituye uno de los problemas más graves que enfrenta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (NÚÑEZ PÉREZ, 2009), por eso no deja de llamar la atención que la redacción del Art. 230, referido a la materialidad de los principios, obviando la misma ley el aspecto procesal que se manifiesta en la prohibición de someter a una persona a un doble riesgo real de sanción.

Para Núñez Pérez, esta norma sólo contempla la posibilidad que se verifique el *Non bis in idem* entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, más no así en el ámbito del primero, lo cual podría darnos a entender

que se estaría favoreciendo la persecución simultánea o sucesiva en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

En general, esta norma, no establece ninguna regla para solucionar el problema que se presenta cuando se inician tanto el procedimiento administrativo sancionador y proceso penal. Para solucionar este problema habría que acudir al principio de unidad de potestad punitiva del Estado y la naturaleza delegada del Derecho Administrativo Sancionador, para concluir el sometimiento de este último al proceso penal. En ese sentido, la potestad sancionadora de la Administración debe abstenerse de actuar ante un hecho que podría calificar como infracción administrativa que también admite su calificación en un tipo penal (NÚÑEZ PÉREZ, 2009).

Por tanto, es indiscutible que aplicar una doble sanción administrativa importa una vulneración al principio *Non bis in idem* que impide sancionar sucesiva o simultáneamente.

En cuanto a la triple identidad, el Tribunal Constitucional se pronuncia en los siguientes términos:

“En su formulación material, el enunciado según el cual nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción (...). Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento” (STC- 2050-2002-22/TC).

Es decir, si se constata la doble sanción por un mismo hecho, un mismo sujeto y por idéntica infracción delictiva, tal actuación punitiva habrá de reputarse inconstitucional (Expediente N° 03706-2010-PA/TC,). Se desprende entonces como consecuencia lógica y en atención a la mencionada jurisprudencia, que es válido y legal de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional en tanto y en cuanto no participen en simultaneidad la triple

identidad exigida por el Derecho. Ergo, esto significa que aun cuando concurren una pluralidad de elementos (hecho, sujeto y fundamento), pero falte uno de ellos, no se admitirá la imposición de más de una sanción (doble imposición) en perjuicio del administrado, resultando por tanto su manifiesta inconstitucionalidad.

Como se ha podido apreciar, la gravitación de este principio resulta fundamental para el ejercicio sancionatorio de la Administración, y su presencia en la ley obedece no solo al reconocimiento de esta potestad de vieja raigambre, sino de los progresivos espacios que la figura del propio administrado ha venido mereciendo a lo largo de los años; de suerte que su observancia resulta una garantía sustancial en el tablero jurídico donde se encuentran la propia autoridad y los ciudadanos a los cuales se debe.

CAPÍTULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

SUBCAPÍTULO I

FUNDAMENTOS JURÍDICOS EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DEL TEMA DE ESTUDIO.

NOTA ACLARATORIA DEL INVESTIGADOR:

Quiero dejar constancia en esta parte de la investigación, y antes de abordar los resultados, que este trabajo llegó a su culminación los primeros días del mes de diciembre de 2016, tomándome los días posteriores para las cuestiones de redacción de estilo, revisión final del trabajo, trámites administrativos ante la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad, etc. Es así que el 21 de diciembre de 2016, se publica en la separata de Normas Legales de El Peruano, el Decreto Legislativo Nro. 1272, que modifica algunos aspectos de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley Nro. 29060, Ley del Silencio Administrativo. Dicho Decreto Legislativo, se promulga en el contexto de las atribuciones legislativas que el Poder Legislativo delegó al Ejecutivo unos meses atrás. Pues bien, parte de los considerandos de este Decreto Legislativo, están orientados a “simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos”, todo ello con el objeto de dinamizar la coyuntura económica y tutelar en mejor grado los derechos de los administrados. En cuanto a nuestro tema, debemos precisar, que no afecta sustancialmente ni el planteamiento del problema ni su correspondiente hipótesis. No obstante, es necesario aclarar que el Decreto Legislativo Nro. 1272, modifica cuestiones referidas a: caracteres del procedimiento administrativo sancionador, rediseño de algunos principios, cuestiones de plazo, entre otros.

1. LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA NRO. 003-2008-MPT VULNERA CLARAMENTE LOS DERECHOS DE LOS ADMINSTRADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

Es el fundamento de nuestra investigación, en la medida que hemos planteado que la Ordenanza Municipal Nro. 03-2008-MPT, de la

Municipalidad Provincial de Trujillo, vulnera los derechos de los administrados al imponérseles dos tipos de sanciones ante una misma infracción de naturaleza administrativa, lo cual implicaría una afectación al principio *Non bis in idem* que, tal como hemos visto oportunamente, la doctrina y la legislación reconocen su trascendencia en el ejercicio administrativo del *ius puniendi*.

Desde la propia Constitución, pasando por el Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Nro. 27444, resoluciones y directivas, todas hacen eco de este importante principio jurídico, no solo como una garantía material para los administrados, sino como una demarcación de los terrenos donde la autoridad administrativa puede desenvolverse.

Aún más, el máximo órgano de control de la constitucionalidad de nuestro país ha señalado en el Exp. N° 2050-2002-AA/Tribunal Constitucional que se configura el principio del Non bis in Ídem, en sus dos vertientes: material o sustantiva y procesal; así por ejemplo, respecto a la vertiente material, que es lo que nos interesa en este trabajo, se ha establecido:

“... En su formulación material, el enunciado según el cual nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos o más veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

De modo que doblar la reprimenda, es decir, castigar más de una vez la conducta infractora supondría, inevitablemente, no solo una desnaturalización de la atribución estatal sino además imponer un castigo distinto al previsto inicialmente por el legislador, con todo lo que ello provoca en el estatuto jurídico previsto para los ciudadanos administrados.

En este marco, la Ley otorga a la Administración la potestad de sancionar las conductas que pueden afectar los derechos de los ciudadanos y el interés general, y además, faculta para ejecutar estas sanciones. El Derecho Administrativo Sancionador es eminentemente preventivo, tiende a que los ciudadanos no provoquen conductas que puedan lesionar los derechos de los demás o lesionar los intereses generales, en atención a los siguientes límites: el principio de legalidad, la proporcionalidad de la sanción, tipicidad, entre otros que hemos visto con detalle en nuestro marco teórico, y que se manifiestan como atribuciones subjetivas en favor de los administrados.

Pues bien, se constata que la Municipalidad Provincial de Trujillo, viene aplicando en ejercicio de su potestad administrativa sancionatoria no solo una sanción pecuniaria de acuerdo al cuadro de infracciones y sanciones contenido en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, sino que además aplica en un mismo ejercicio una sanción no pecuniaria al administrado, en otras palabras, aplica una doble sanción administrativa, lo cual importa una vulneración al principio *Non bis in idem*, pues se trata de una doble imposición a pesar de tratarse de casos donde se aprecia identidad de sujeto, hecho y fundamento, situación por demás proscrita por la Ley de Procedimiento Administrativo General cuando enuncia en su Art. 230, inc. 10, modificado por el D. Legislativo N° 1029 que establece:

“No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas (...).”

2. EXISTE UNA MANIFIESTA CONFUSIÓN EN LA CONCEPCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS, LAS MEDIDAS PARA LA RESTAURACIÓN DEL ORDEN INFRINGIDO Y LAS MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

Este es un razonamiento que hemos advertido en el desarrollo mismo de nuestra investigación, atribuible a los diversos operadores administrativos de la autoridad pública: la patente confusión que existe entre las categorías jurídicas de sanción administrativa, medidas para la restauración del orden infringido y las medidas de carácter provisional en el procedimiento administrativo sancionatorio.

A pesar que la doctrina especializada y la propia Ley N° 27444 hacen una clara distinción entre estas figuras, no es raro constatar que la autoridad administrativa incurre en errores flagrantes, que a menudo son revisadas o anuladas por instancias propiamente jurisdiccionales.

Las sanciones administrativas se entienden como un tipo de acto administrativo cuyo hecho generador reposa en la facultad del Estado en el diseño y planificación para castigar una conducta infractora. Dogmáticamente se entiende como cualquier afectación provocada por la Administración contra un administrado a partir de la acción u omisión de una conducta infractora, cuya respuesta se recrea en un procedimiento administrativo cuyo propósito último es su designio represor.

Por su parte, las medidas para la restauración del orden infringido son medidas típicas que la Administración puede tomar como consecuencia de una infracción, y que en la medida de lo posible pueden restaurar un orden alterado por la infracción misma —no son manifestación de la potestad sancionatoria de la Administración—. El ejercicio del *ius puniendi* de la potestad sancionatoria de la Administración se configura como el último recurso de su poder coercitivo, junto a la cual se manifiestan medidas

puntuales para restaurar un orden infringido por una conducta particular que lo contradice.

Las medidas de carácter provisional son aquellas que instruye la autoridad con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo dispuesto por el Art. 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Valga mencionar que hablar de medida provisional o de medida cautelar es hablar de lo mismo aunque atendiendo a dos de sus características. Es provisional en tanto que se anticipa a una medida definitiva que será adoptada la final del procedimiento y es cautelar en el sentido asegurar la eficacia de una determinada resolución.

La confusión estriba en que se piensa que toda consecuencia negativa de la Administración al administrado, merece la calificación de sanción, siendo que, omiten en considerar los fines represivos y preventivos que la naturaleza jurídica de ésta exige; ello imposibilita determinar qué régimen jurídico se debe aplicar, por ejemplo: cuando se aplican sanciones, los principios y normas que regulan el procedimiento administrativo sancionador; mientras que, si se impone una medida para restablecer el orden jurídico alterado – demolición ejemplo-, principios y normas del procedimiento administrativo general u otro procedimiento especial que tenga la entidad para tal fin – procedimiento de control o fiscalización, por ejemplo-, pero no precisamente el sancionatorio.

Finalmente, consideramos pertinente dar a conocer la opinión del profesor español Luciano Parejo Alfonso, quien en comunicación electrónica con motivo de esta investigación, nos precisó lo siguiente:

“En mi opinión, el punto de partida (de la ordenanza) enturbia el enfoque; punto de partida, que consiste en que toda consecuencia negativa merece la calificación de sanción (o, dicho de otro modo: que no es posible imponer a un particular consecuencias negativas si no es mediante la sanción). Es esta identificación negativo-sanción el que ha de cuestionarse, pues no es cierto.

La sanción solo procede cuando un acto, una conducta o una omisión está previamente tipificada en norma con rango suficiente como "infracción administrativa" (al igual que en Derecho penal solo hay condena posible por hecho tipificado como delito). La prueba de que hay consecuencias negativas ajenas a la sanción es el ejemplo del piloto de aviación que pierde sobrevenidamente las condiciones físicas precisas: la consecuencia es la pérdida de la licencia de piloto (pero en modo alguno en virtud del ejercicio de la potestad sancionadora)".

De modo que, de conformidad con lo advertido en la ordenanza y en atención también a lo aportado por el profesor Parejo, existe una confusión sobre los alcances de las figuras jurídicas (sanciones, medidas provisionales o cautelares y medidas para la restauración del orden jurídico), lo cual conlleva a que se sancione doblemente ante la comisión de una misma infracción (sanción pecuniaria y sanción no pecuniaria); ello implica, aplicar el régimen jurídico sancionatorio (principios y normas que lo regulan) para medidas administrativas que no son en sí sanciones. Lamentablemente, el desarrollo doctrinario, jurisprudencial y normativo en el Perú es muy deficiente y desordenado.

3. SE CONSTATA UNA AMPLIA, O ACASO EXCESIVA POTESTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA REGULACIÓN DE SUS PROPIAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El reconocimiento de las potestades administrativas es algo que hoy en día no admite contrario de acuerdo a la primacía occidental del modelo jurídico vigente. Los ordenamientos han consensuado en admitir que el Estado monopoliza el poder de sancionar las conductas desde su prisma penal y/o administrativo, lo cual se traduce en una finitud de artificios legales que se representan en cada una de las ramas del Derecho Público, con los fines que supone la realización misma del Estado y de sus súbditos o administrados.

Frente a la multiplicidad de expresiones estatales en ejercicio de su actividad sancionadora, se admite que este *ius puniendi* se concentra en forma exclusiva en el seno del Estado con el objetivo de diseñar su potestad sancionadora sobre una particular jurisdicción. De suerte que la potestad que ostenta el Estado para imponer sanciones por la infracción del ordenamiento legal es una, pero ella se expresa de formas diversas, y eso, a su vez que es una atribución legítima, no deja de ser un fenómeno jurídico complejo en tanto y en cuanto el Estado se desdobra en juez y parte, en un primer momento, para luego disponer sus limitaciones a su ejercicio.

En esta coyuntura, el procedimiento administrativo sancionador se debate entre una regulación restrictiva o flexible de acuerdo a sus propios intereses. ¿Cuál de las dos posturas es la más correcta? ¿Es válido seguir solo una de ellas? ¿Qué significa seguir sus propios intereses? ¿Pesan más los intereses de la Administración o de los particulares?

Tanto la Administración Pública como el Derecho Administrativo son espacios que encuentran su esplendor fundacional en la utilidad y razón de ser de las instituciones, que a la postre constituyen las bases maestras de la consolidación y arraigo del aparato estatal contemporáneo; desde este punto de vista, la Administración y su correlato jurídico, el Derecho Administrativo se entienden como las bases mismas de la historia hasta lo que hoy conocemos como Estado Constitucional de Derecho.

Resolver esta situación no es una tarea sencilla, pues a menudo la Administración no cede espacios más allá de sus límites consagrados en la Constitución y las leyes. Por eso la doctrina y la jurisprudencia son elementos importantes en este ejercicio administrativo, donde debe tenerse en cuenta los intereses de los administrados, y no solo la supuesta eficiencia estatal.

En concreto, de cara a nuestro tema, observamos que la habilitación Constitucional y legal para normar en el ámbito de su competencia (artículo

194° de la Constitución Política del Perú y artículo 5° de la Ley Orgánica de Municipalidades respectivamente), hizo que a criterio y discreción del Concejo Municipal de Trujillo (órgano netamente político), se tipifiquen los cuadros de infracciones y sanciones administrativas, sin considerar los aspectos doctrinarios-técnicos de lo que es sanción administrativa, medida para restaurar el orden jurídico alterado y medidas cautelares; advirtiendo con ello, un uso excesivo de poder con resultados inconstitucionales (dos o más sanciones para una misma infracción), de ahí los resultados que estamos viendo hasta ahora, con los cuestionamientos de forma y fondo de la ordenanza sub iudice.

4. EXISTE UNA AUSENCIA DE MECANISMOS REVISORES DE LA PROPIA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN AQUELLOS DISPOSITIVOS LEGALES QUE INVOLUCRAN DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS.

Este es un punto igualmente inferido en las postrimerías de nuestro informe académico: no existe un mecanismo revisor de la propia autoridad administrativa en aquellos dispositivos que involucran intereses de los administrados.

Como toda obra humana es perfectible, el Derecho también ha diseñado un conjunto de mecanismos revisores, especialmente exógenos, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y adecuarlos a una realidad determinada.

Se hace patente, sin embargo, que la propia autoridad administrativa no cuenta con procedimientos que permitan no solo oxigenar una institución jurídica sino evaluar el ejercicio mismo de su actividad; nos atrevemos incluso a calificar de “aparatos refractarios al cambio” toda esa maraña de normas que entorpecen la eficiencia y el servicio para con los administrados, que son su razón de ser.

Algunos pueden objetar este criterio, en el sentido de que habría que ser ingenuos para considerar que ella misma se reformule, especialmente considerando la realidad nacional y su problemática, pero consideramos que

hay que insistir en apelar a razonamientos de equidad y modernidad en el diseño y mejoramiento de los procedimientos administrativos en general, y sancionatorios en particular.

La Municipalidad Provincial de Trujillo, no realiza controles posteriores de su normativa aprobada (Ordenanza Municipal data del año 2008) a fin de advertir si la aplicación vulnera derechos de los administrados. Ello, aunado al desorden y falta de sistematización nacional de las normas, doctrina y jurisprudencia que regulan y crean literatura sobre las figuras jurídicas del ámbito sancionatorio (sanciones y medidas provisionales o cautelares) y, figuras jurídicas ajenas al ámbito sancionatorio (medidas para restablecer el orden jurídico alterado).

5. EL ACTA DE SESIÓN DE CONCEJO Nro. 04-2007-MPT NO CONTIENE FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS Y JURÍDICOS QUE SUSTENTEN LA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL Nro. 003-2008- MPT.

La Constitución regula de la motivación de las resoluciones judiciales y, la Ley Nro. 27444 establece que todo acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Por extensión, cualquier norma que involucre afectación de los derechos de los administrados debería estar suficientemente motivada. A nuestro juicio, la autoridad administrativa al motivar sus actos y procedimientos, debe internalizar la idea de que es indispensable el manejo concurrente y convergente de varios requisitos y condiciones ineludibles para darle el carácter sancionador a una norma, con la idea que los destinatarios conozcan mejor la génesis de dicho dispositivo, sino que también manifieste sus valores a observar en su aplicación. Una norma no solo es importante para sus receptores sino para la Institución misma.

De la revisión del acuerdo de concejo referido, se advierte que los miembros del Concejo Municipal Provincial de Trujillo, no fundamentan doctrinaria y

jurídicamente el contenido de la Ordenanza Municipal materia de la investigación, lo cual parecería ser una mala costumbre de algunas entidades subnacionales, lo cual contribuye a la sospecha o duda en los intereses que persigue su aplicación. El mundo está lleno de intereses, pero una franca administración empieza por señalar las reglas de juego antes del partido. El respeto a tales dispositivos debería ser también una regla en la Administración.

6. FINALMENTE, EL ART. 46 DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES NRO. 27972, CONTRIBUYE A LA CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA AL HABILITAR QUE LAS NORMAS MUNICIPALES IMPONGAN “SANCIONES NO PECUNIARIAS”.

La Ley Orgánica de Municipalidades es el marco jurídico general para la organización, competencias y funciones de las municipalidades a lo largo y ancho de todo el país. Pues en esta norma se advierte el Art. 46 que viene, a nuestro juicio, a desnaturalizar lo que hasta ahora la doctrina más calificada entiende por sanción. A la letra dice (el subrayado es nuestro):

ARTÍCULO 46.- SANCIONES

“(...) Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad”.

Por tanto, la Ley Orgánica de Municipalidades, contribuye a la confusión en que incurre la Ley 27444 al no distinguir categóricamente una sanción propiamente de aquellas medidas que ayudan al cumplimiento de una sanción, que no son en puridad manifestaciones de la potestad sancionatoria de la administración.

SUBCAPÍTULO II
RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

PREGUNTA N° 01:

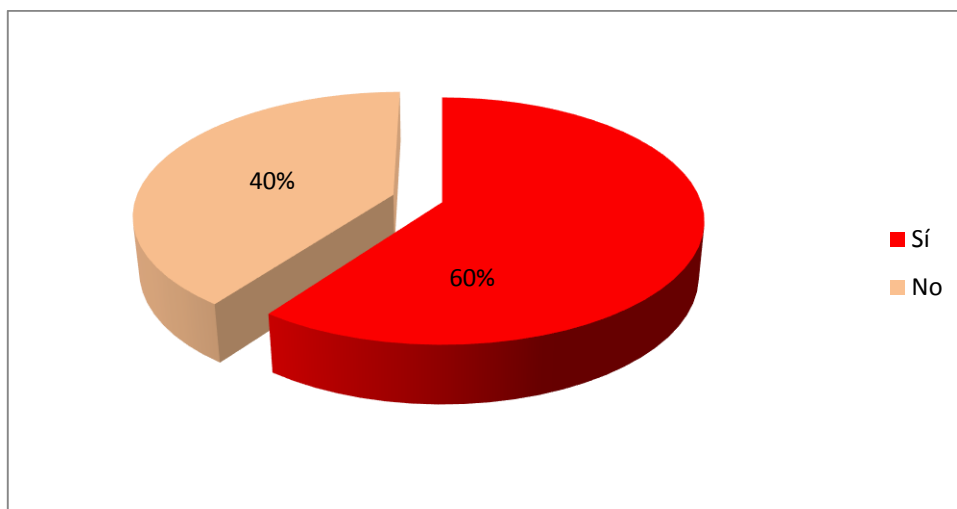
¿ESTÁ DE ACUERDO CON LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA NRO. 003-2008-MPT EN LA JURISDICCIÓN DE TRUJILLO?

CUADRO Nro. 01

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA NRO. 003-2008-MPT					
RPTA.	SUMAT ORIA	%	RAZONES	SUMAT ORIA	%
SÍ	06	60%	Es necesario para la imposición y ejecución de sanciones	03	30%
			A pesar de su drasticidad, es la defensa que tiene la Autoridad ante las infracciones	03	30%
NO	04	40%	Aplica una doble sanción (pecuniaria y no pecuniaria), por infracciones administrativas	02	20%
			Deberían modificarse ciertos parámetros en el procedimiento sancionador	02	20%
TOTAL	10	100%	-----	-----	-----

GRÁFICO N° 01

EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA NRO. 003-2008-MPT



ANÁLISIS Y COMENTARIO:

La formulación de esta primera pregunta nos permitió tener un primer acercamiento general de nuestros entrevistados respecto de la Ordenanza materia de este estudio, especialmente en términos de su aplicación en la jurisdicción de Trujillo. Los resultados arrojan 60% de posiciones a favor (lo cual representa 06 entrevistados), y 40% en contra, lo cual equivale a cuatro entrevistados.

La muestra nos indica claramente una posición mayoritaria de opiniones positivas sobre la aplicación de la Ordenanza 003-2008-MPT en función a una serie de razones de hecho y de Derecho que conciben nuestros entrevistados. Entre las respuestas más categóricas podemos citar que “la ordenanza tipifica sistemáticamente las infracciones administrativas con sus correspondientes sanciones, lo cual pone en relieve la autoridad de la Municipalidad, dado que la norma es su expresión jurídica por excelencia”. Asimismo, se afirmó que a pesar de la drasticidad de la norma (ordenanza) bajo comentario, es necesaria su existencia pues, por ejemplo, “la realidad

demuestra que la mayoría de conductores de establecimiento comerciales son renuentes a acatar las disposiciones ediles y prefieren que se les imponga multas antes de dejar de hacer actividades que perjudiquen a la colectividad o cambiarse a una zona que sea compatible con su propio giro comercial”.

Como se advertirá, nuestros entrevistados no solo se muestran de acuerdo con la aplicación de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT en esta jurisdicción, sino que apuesta por la autonomía de la Administración en el ejercicio de su *ius imperium* administrativo sancionador.

A su vez, por el contrario, quienes se manifestaron en desacuerdo con la aplicación de esta ordenanza señalaron que “la norma adolecía de vicios internos pues la imposición de sanciones no se condecía con los principios que rigen la doctrina del Derecho Administrativo, en la medida que la mayoría de las veces se disponen más de una sanción en contra del sujeto infractor, con las consecuencias que ello supone en otras instancias administrativas o jurisdiccionales”.

En esa misma dirección, se nos manifestó, además, que eran contrarios en la aplicación de la norma “porque la propia Administración no cuenta con los técnicos suficientemente diligentes para ponerla en práctica, provocando que el propio procedimiento sancionador se convierta en una intimidación contra los sujetos infractores que, reconociendo sus conductas transgresoras, se ven impedidos de lograr una salida de acuerdo a ley con la autoridad municipal”.

PREGUNTA N° 02:

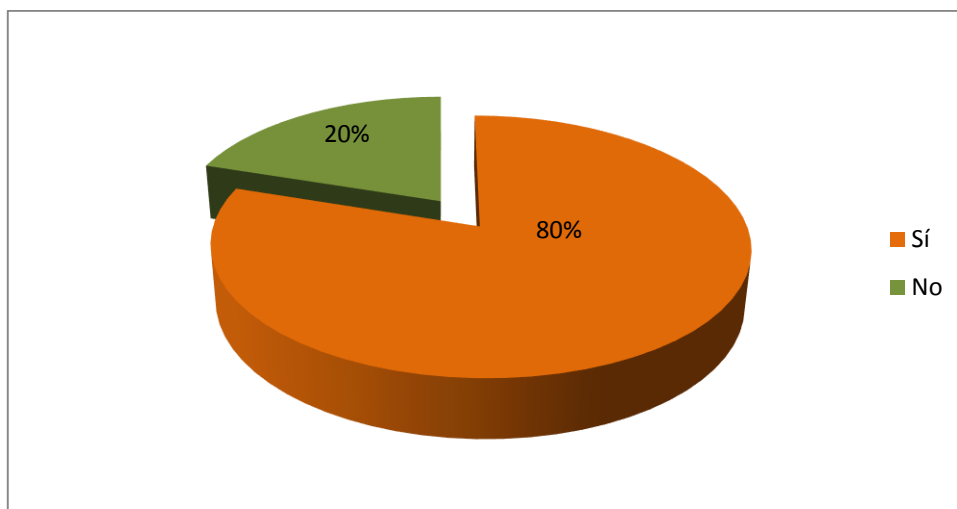
¿UNA ORDENANZA MUNICIPAL DEBERÍA INCLUIR LOS ELEMENTOS REPRESIVOS Y PREVENTIVOS QUE LA DOCTRINA MÁS CALIFICADA CONCIBE PARA LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE IMPONEN A LOS CIUDADANOS INFRACTORES DE NORMAS ADMINISTRATIVAS?

CUADRO Nro. 02

ELEMENTOS REPRESIVOS Y PREVENTIVOS EN LA ORDENANZA MUNICIPAL					
RPTA.	SUMAT ORIA	%	RAZONES	SUMAT ORIA	%
SÍ	08	80%	Es importante para conocer los límites de las sanciones administrativas	04	40%
			Ambos elementos se conjugan en la naturaleza de la Administración y el despliegue de su ius imperium	04	40%
NO	02	20%	La ordenanzas pueden tener varios objetivos, dependiendo de lo que persiga la autoridad	01	10%
			La doctrina ilustra pero no impone; las circunstancias fácticas determinan la ordenanza	01	10%
TOTAL	10	100%	-----	-----	-----

GRÁFICO N° 02

ELEMENTOS REPRESIVOS Y PREVENTIVOS EN LA ORDENANZA MUNICIPAL



ANÁLISIS Y COMENTARIO:

Con esta segunda interrogante nos proponemos que nuestros entrevistados nos procuren un alcance técnico-jurídico sobre las nociones más contemporáneas que la doctrina reconoce a la Autoridad en el ejercicio de sus facultades sancionatorias.

Los resultados nos arrojaron un contundente 80% de entrevistados que se manifestó a favor de que una ordenanza municipal incluya los elementos represivos y preventivos que la doctrina más calificada concibe para las sanciones administrativas que se imponen a los ciudadanos infractores; mientras que el restante 20% opinó lo contrario.

Entre los que opinaron estar a favor encontramos que “la observancia de estos dos elementos nos permitirán conocer los alcances y limitaciones que imponga la administración frente a las infracciones que se comentan”.

Asimismo, se nos refirió que “modernamente la Administración no se concibe más como la entidad sin límites que tuvo en el medioevo, sino como una

organización sometida a reglas y procedimientos en sus diversos ejercicios: legales, jurisdiccionales y ejecutivos”, lo cual subraya lo que hemos venido desarrollando oportunamente sobre las competencias y limitaciones de la autoridad administrativa.

También vale mencionar que sobre este punto también se nos indicó que “se hace necesario la presencia del elemento represivo por constituir éste la sanción propiamente ante la comisión de una conducta infractora; y el elemento preventivo, como efecto disuasivo para impedir la comisión de una infracción administrativa”.

Finalmente, entre quienes postularon una posición contraria a la pregunta formulada se nos indicó que “el tenor de las ordenanzas puede ser de los más variados, en función a los intereses generales o técnicos que requiera la autoridad administrativa; y que para su formulación bastaba con seguir la Constitución y la ley de la materia”, y que en todo caso “si bien la doctrina es una importante fuente del Derecho en algunos sistemas jurídicos, en el nuestro solo ilustra pero no impone, salvo que se positivicen sus criterios”. Estas opiniones nos muestran que no todos pueden estar de acuerdo con las teorías o posiciones doctrinales sobre nuestro tema de estudio, aun cuando se tenga de por medio las afectaciones que suponga la autoridad administrativa contra los administrados.

PREGUNTA N° 03:

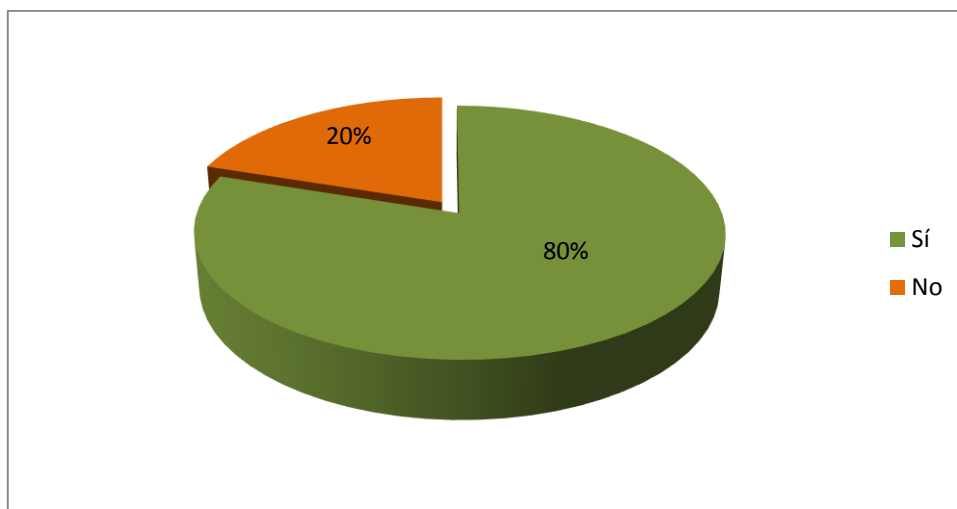
¿LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO. 003-2008-MPT AFECTA LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS AL VULNERAR EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM, EN LA MEDIDA QUE PRESCRIBEN DOS O MÁS TIPOS DE SANCIONES ANTE UNA MISMA INFRACCIÓN?

CUADRO Nro. 03

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM					
RPTA.	SUMATORIA	%	RAZONES	SUMATORIA	%
SÍ	08	80%	Se trata de una garantía constitucional que prohíbe la aplicación de una doble sanción	04	40%
			Afecta sustancialmente los derechos de los administrados, lo cual constituye un abuso de poder	04	40%
NO	02	20%	Porque las infracciones son independientes y la administración los evalúa como tal	01	10%
			Se ajusta a la Constitución mientras no se declare lo contrario	01	10%
TOTAL	10	100%	-----	-----	-----

GRÁFICO N° 03

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM



ANÁLISIS Y COMENTARIO:

Se trata de una interrogante sobre la cual se ha edificado la presente investigación, y que trasladamos a nuestros entrevistados especialistas, arrojando un notorio resultado (80%) en el sentido de considerar que la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT afecta los derechos de los administrados al vulnerar el principio Non bis in Ídem, en la medida que se prescriben más de una sanción para una misma infracción administrativa; por el contrario, apenas un 20% de nuestros entrevistados manifestó lo contrario como veremos con mayor detalla a continuación.

Entre los que respondieron afirmativamente podemos señalar que “el principio del Non bis in Ídem es un principio medular al ámbito administrativo sancionador, que supone el reconocimiento de una garantía de nivel constitucional, que prohíbe que un mismo hecho resulte sancionado más de una vez, en la medida que hay identidad de sujeto, hecho y fundamento; asimismo, se nos manifestó que “no solo afecta los derechos de los administrados en el marco de un procedimiento sancionador, sino que la

imposición de una doble sanción conlleva intrínsecamente un abuso de la autoridad conferida al Estado, por lo que ninguna de sus dependencias debe aplicar un dispositivo de esta naturaleza”.

Otra respuesta valiosa sobre este punto refirió que “en tanto que este tipo de sanciones desproporcionadas se ha establecido en una norma con rango de ley, no solo vulneraría el principio en mención, sino inclusive el de legalidad, el debido procedimiento, entre otros”, lo cual nos da una mejor idea de la relevancia jurídica (por los bienes afectados) que supone de la aplicación de esta ordenanza.

Por el contrario, entre quienes señalaron su posición de no afectación del principio en comento, señalaron que “las infracciones son independientes y como tal debe ser valorada por la autoridad administrativa, correspondiéndole una sanción y sus correlato de medidas accesorias o temporales que den efectividad a la resolución”, lo cual a nuestro juicio no compartimos dado que ha quedado establecido que la aplicación de la Ordenanza, al imponer una doble sanción, configura una manifiesta vulneración del Non bis in Ídem con todo lo que implica en la dinámica sancionadora.

PREGUNTA N° 04:

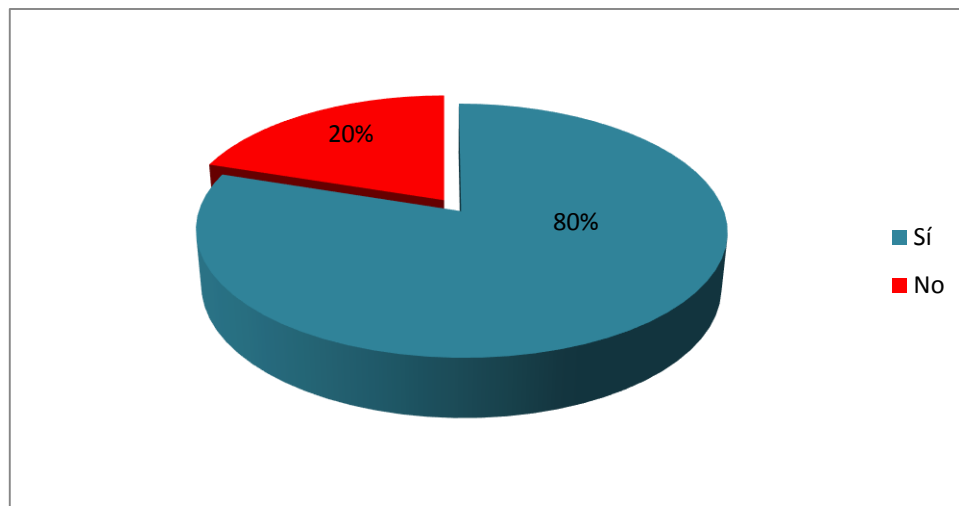
SI SU RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE POSITIVA; ¿CREE USTED QUE LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO. 003-2008- MPT DEBE SER MODIFICADA O DEROGADA, HABIDA CUENTA DE LA CONSTATACIÓN DE UNA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS?

CUADRO Nro. 04

MODIFICACIÓN/DEROGACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO.003-2008-MPT					
RPTA.	SUMATORIA	%	RAZONES	SUMATORIA	%
DEROGACIÓN	08	80%	Siendo la contravención evidente, la ordenanza debería dejarse sin efecto y ser reemplazada	04	40%
			Debe aprobarse un nuevo régimen de sanciones administrativas	04	40%
MODIFICACIÓN	02	20%	Las funciones de la Administración no puede ser abandonadas	01	10%
			El administrado infractor no respeta el ordenamiento jurídico administrativo, esto es, no lo internaliza	01	10%
TOTAL	10	100%	-----	-----	-----

GRÁFICO N° 04

MODIFICACIÓN/DEROGACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO. 003-2008-MPT



ANÁLISIS Y COMENTARIO:

Esta interrogante final es el corolario de los razonamientos que hasta ahora venimos desarrollando en el presente capítulo de nuestra investigación. ¿Derogar o modificar? Esa es la pregunta. Un clarísimo 80% de nuestros entrevistados apostó por la primera alternativa, equivalente a 08 especialistas; mientras que solo un 20% se decantó por la modificación de la ordenanza.

Entre las principales respuestas que podemos rescatar en los resultados a favor de la derogación podemos consignar que “dada la evidente vulneración del principio Non bis in Ídem, lo que se sugiere es su inmediata derogación y, posterior aprobación de un nuevo régimen de infracciones y sanciones administrativas, dando por descontada la confusa clasificación de sanción pecuniaria y no pecuniaria”.

En similar sentido, se nos afirmó que “la autoridad administrativa no está exenta de errores materiales o de fondo, por lo que sería saludable en aras de la seguridad jurídica, concatenar la nueva ordenanza con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes”, lo cual significa que una parte de nuestros especialistas apuesta por una rectificación de la autoridad y el reconocimiento del Non bis in Ídem para zanjar la controversia.

También se nos refirió en las entrevistas que “no proceder con su derogación supondría disminuir las garantías de los administrados frente a las prerrogativas de la propia administración, lo cual ahondaría en la asimetría que el Derecho reconoce a ambos sujetos de la Administración”.

Finalmente, y por el contrario, entre quienes mantuvieron una posición en aras de la modificación de la norma *sub judice*, nos señalaron que “la modificación de la ordenanza no sería un camino atípico en la vida jurídica e institucional de la Administración, pues se entiende que sería una mejor relación con los administrados”; asimismo, que la derogación “supondría de pronto dejar en una suerte de indefensión de su ejercicio regulatorio, por lo que el remedio sería peor que la enfermedad”.

SUBCAPÍTULO III

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES

ANÁLISIS DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS- TRUJILLO- LA LIBERTAD

RES. NRO.	TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIÓN PECUNIARIA	SANCIÓN NO PECUNIARIA	VULNERACIÓN DEL NON BIS IN IDEM
674-2011-MPT/GDEL	B-344	S/. 16,200 (450% UIT)	- Anulación de licencia - Clausura definitiva - Retención productos - Inmovilización de bienes	SI
124-2016-MPT/GDEL	A-208	S/. 6,362	- Demolición - Retención productos, equipo y mobiliario	SI
147-2016-MPT/GDEL	A-201	S/. 18,929	- Demolición (No subsanable)	SI
155-2016-MPT/GDEL	A-202	S/. 13,040	- Demolición de parte de edificación	SI
280-2016-MPT/GDEL	A-202	S/. 48,022	- Demolición de parte de edificación	SI
277-2016-MPT/GDEL	A-202	S/. 13,040	- Demolición de parte de edificación	SI
300-2016-MPT/GDEL	A-202	S/. 6,661	- Demolición de parte de edificación	SI

ANÁLISIS Y COMENTARIO:

La muestra que hemos seleccionado para este último capítulo de nuestros resultados resulta ser representativa y confiable, pues en buena medida nos da una idea del tipo de procedimientos que a menudo se tramitan vía procedimiento sancionatorio en aplicación de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT en la jurisdicción de Trujillo.

Una fracción de ella tiene que ver con el número de establecimientos comerciales que no cuentan con los requerimientos que exige la norma, o que en ejercicio de sus actividades cometen nuevas infracciones dando lugar a un apersonamiento de la autoridad administrativa correspondiente, y el inicio de un proceso sancionatorio.

Asimismo, se ha identificado un gran número de casos referidos a la ejecución de obras de ampliación, remodelación y/o modificación sin licencia municipal, ya sea por parte de personas naturales o jurídicas, propiciándose, igualmente, el procedimiento sancionatorio por las causales A-201 o A-202 de la ordenanza que venimos analizando.

Se puede observar en las resoluciones examinadas que luego de analizarse detalladamente el tipo de infracción cometida, en aplicación de la ordenanza, se resuelve sancionar mediante una multa determinada (sanción pecuniaria), y adicionalmente a ello una sanción no pecuniaria de acuerdo a la naturaleza de la conducta infractora, lo que nos permite colegir que la autoridad administrativa incurre en una manifiesta afectación del Principio Non bis in Ídem, en su sentido material, al disponerse doblemente una sanción a pesar de la identidad de sujeto, hecho y fundamento en la infracción administrativa.

Las denominadas sanciones no pecuniarias a nivel de la ordenanza *sub judice* tales como: anulación de licencia, clausura definitiva, demolición de inmuebles, etc., no son sanciones propiamente dichas, sino medidas

complementarias o accesorias a la principal, distanciándose en su propia naturaleza a la multa como genuina sanción de la autoridad administrativa.

Como ha quedado sobradamente demostrado en nuestro marco teórico, el principio materia de este estudio encarna la prohibición de sancionar más de una vez siempre que se trate del mismo contenido de injusto o de ilícito, de la misma infracción, sin importar si dicho contenido está reflejado en una norma penal o administrativa, constituyendo a la postre una garantía constitucional reconocida implícitamente en la Constitución Política del Estado, la doctrina y desarrollada en las sentencias del Tribunal Constitucional, así como en normas con rango de ley.

Es más, el Tribunal Constitucional ha señalado que este principio: *“En su formulación material, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento” (STC-2050-2002-22/TC).*

Estas consideraciones nos permiten sostener que las resoluciones analizadas en nuestro estudio, al imponer una doble sanción a los ciudadanos, cometen una vulneración del Non bis in Ídem, con las consecuencias jurídicas que ello supone.

CONCLUSIONES

1. En la presente investigación se ha logrado determinar que la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT afecta los derechos de los administrados en tanto se vulnera el principio *Non bis in idem* en su sentido material, al sancionarse dos veces por un mismo hecho las conductas infractoras por parte de la Administración en ejercicio de su potestad sancionadora.
2. Se ha constatado que el ordenamiento jurídico nacional de los procedimientos administrativos sancionatorios constituye un cuerpo normativo sistemático reconocido como tal entre la variedad de sistemas legales, en tanto que consagra la presencia del administrado como razón de ser de su normatividad; lo cual no necesariamente corresponde con su aplicación en nuestra realidad, pues tal como hemos demostrado con las resoluciones correspondientes, el administrado es objeto de vulneraciones a sus derechos por parte de la Administración.
3. Del presente estudio se desprende que, en torno a la naturaleza jurídica de la sanción administrativa, los diversos enfoques reconocen no solo la importancia de los derechos que asisten a los administrados, traducidos en una serie de principios enunciados en la ley y en la doctrina, sino que además meritúan la necesidad de limitar el ejercicio de su *ius puniendi* estatal.
4. De la revisión de los diversos principios que informan el régimen administrativo sancionatorio, se advierte la observancia plena de la ley y de la doctrina de la materia, entre ellos en particular el *Non bis in idem*, por el cual se entiende la prohibición de castigar doblemente una misma infracción de las reglas administrativas, en su calidad de garantía plena de los particulares frente a la Administración, razón por la cual se hace necesario que su aplicación obedezca a los

presupuestos que tanto la doctrina como la legislación comparada han aportado.

5. La Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT es una norma que no cuenta con los debidos fundamentos jurídicos y doctrinarios para enunciar sus conductas infractoras, regulando no solo sanciones pecuniarias de acuerdo a su cuadro de infracciones, sino que además consciente, en un mismo ejercicio, sanciones no pecuniarias al administrado, es decir, una doble sanción administrativa, vulnerando el principio *Non bis in idem*, aplicándose una doble sanción en casos donde se aprecia identidad de sujeto, hecho y fundamento.
6. Del análisis de las resoluciones administrativas de la muestra de estudio, se constata que estas resuelven sancionar las infracciones administrativas mediante una sanción pecuniaria, y adicionalmente a ello una sanción no pecuniaria, por lo que la Autoridad Administrativa incurre en una manifiesta vulneración del principio *Non bis in idem* en su sentido material.
7. Finalmente, la evaluación de las entrevistas realizadas con motivo de la presente investigación, proyectaron resultados a favor del enunciado de nuestra hipótesis, en tanto el 80% de los entrevistados manifestó que la aplicación de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT afecta los derechos de los administrados en los procedimientos administrativos sancionatorios, en la medida que vulnera el principio *Non bis in idem* al imponerse dos o más tipos de sanciones ante una misma infracción administrativa.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda la revisión o derogación de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT, así como de otras que pueden estar vulnerando los derechos de los administrados en el marco del procedimiento administrativo sancionador, con el fin de legitimar y ajustar a Derecho los dispositivos por los cuales los sujetos agentes de la infracción se relacionan con la Autoridad Administrativa.
2. Se recomienda que las normas que regulen el ámbito administrativo sancionatorio, se justifiquen o motiven doctrinaria y jurídicamente, con el objeto de darle legitimidad y orden legal a sus disposiciones, más aún aquellas que involucran prerrogativas (recortan o extienden derechos) de los administrados.
3. Finalmente, se recomienda en base a los resultados de la presente investigación, que se continúen los estudios sobre el procedimiento administrativo sancionador, especialmente en lo que respecta a los derechos de los administrados.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVA MATEUCCI, M. (2013). *EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE INFRACCIONES REGULADO EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL*. Obtenido de BLOG DERECHO TRIBUTARIO: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/17/el-principio-de-continuidad-de-infracciones-regulado-en-la-ley-del-procedimiento-administrativo-general-y-su-implicancia-en-el-ambito-tributario/>
- BACACORZO, G. (1997). *DICCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. LIMA: GRIJLEY.
- BACACORZO, G. (2001). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. LIMA: GACETA JURÍDICA.
- BALLBÉ TAMARIS, J. (1988). *LA ESENCIA DEL PROCESO*. CARACAS: ADR.
- BARDALES CASTRO, P. (2013). *EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN EL DERECHO SANCIONADOR*. Obtenido de <http://www.ius360.com/publico/tributario/el-principio-de-razonabilidad-en-materia-de-derecho-sancionador-algunas-notas-sobre-su-necesaria-aplicacion-en-el-ambito-tributario/>
- BOYER CARRERA, J. (2013). CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM. *CÍRCULO DE DERECHO ADMINISTRATIVO- NRO. 11*.
- BREWER- CARÍAS, A. (2011). REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA. *DERECHO- PUCP*.
- CABRERA DELGADO, M. (2007). DUPLICIDAD SANCIONADORA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y PENAL. *AVANCES EN SUPERVISIÓN EDUCATIVA- REVISTA DE LA ASOCIACION DE INSPECTORES DE ESPAÑA*.
- CABRERA VÁSQUEZ, M. A. (2013). *TEORÍA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*. LIMA: EDICIONES LEGALES.
- CANDIA AGUILAR, O. (2014). *EL PRINCIPIO DE VERACIDAD Y CONTROLES POSTERIORES*. Obtenido de BLOG JURÍDICO: <http://omarcandia.blogspot.pe/2009/10/los-principios-de-presuncion-de.html>
- CARO CORIA, D. (2001). *EL PRINCIPIO DE NE BIS IN IDEM EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSNTITUCIONAL*. LIMA: GACETA JURIDICA.

- CARRETERO PÉREZ, ADOLFO; CARRETERO SÁNCHEZ, ADOLFO. (1995). *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. MADRID: EDITORIALES REUNIDAS.
- CARRIÓN GUEVARA, F. (2004). *GRANDES FILÓSOFOS DEL ESTADO*. CARACAS: FDR.
- CORDERO QUINZACARA, E. (2013). CONCEPTO Y NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA CHILENA. *REVISTA DE DERECHO- UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE*, 81.
- COUTURE, E. J. (1987). *FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL*. BUENOS AIRES: DE PALMA.
- DANOS ORDOÑEZ, J. (1998). COMENTARIOS AL PROYECTO DE LA NUEVA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. *THEMIS- 237*.
- ENTRENA CUESTA, R. (1978). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. MADRID: TECNOS.
- EUSEDA AGUILAR, R. (2009). *TEORÍA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA*. Obtenido de ARTÍCULOS JURÍDICOS: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/4/2010-2019/2012/03/95665.pdf>
- FERRÁN PONS, C. (2001). *LAS MEDIDAS PROVISIONALES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. MADRID: EDIC. JURÍDICAS Y SOCIALES S.A.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. LIMA: THEMIS-PALESTRA.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; RAMÓN, TOMÁS. (2004). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. MADRID: CIVITAS.
- GONZALES NAVARRO, F. (1999). *DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL*. MADRID: EUNSA.
- GORDILLO, A. (2010). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y OBRAS SELECTAS*. BUENOS AIRES: FDA.
- GUERRA CRUZ, G. (1973). *CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN*. TRUJILLO: UNT.
- GUERRA CRUZ, G. (1999). *EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*. TRUJILLO.

- GUZMÁN NAPURÍ, C. (2004). *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*. LIMA: ARA EDITORES.
- GUZMAN NAPURÍ, C. (2014). *BLOG JURIDICO- PUCP*. Obtenido de LA COSA PÚBLICA:
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/2014/08/07/el-principio-de-legalidad/>
- HEREDIA, H. H. (1977). *LOS MEDIOS ADMINISTRATIVOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ADMINISTRADOS*. BUENOS AIRES: CAB.
- IGNACIO MARTINEZ, J. (2011). *SCIELO.CL*. Obtenido de PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA:
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000100007
- IVARS RUIZ, J. (2008). *RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS*. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH.
- LIZÁRRAGA GUERRA, V. (2012). FUNDAMENTO DEL NE BIS IN IDEM EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *TEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA Y ACTUALIDAD*.
- MATUS FELICIANO, J. (2015). *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. CARACAS: VALENCIA.
- MINJUS. (2015). *GUÍA PRÁCTICA- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR*. LIMA: MJDH.
- MORON URBINA, J. C. (2006). *LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*. LIMA: PALESTRA.
- MORON URBINA, J. C. (2011). *COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL*. LIMA: GACETA JURIDICA.
- MORÓN URBINA, J. C. (2014). *COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL*. LIMA: GACETA JURÍDICA.
- NÚÑEZ PÉREZ, F. V. (2009). INFORME ESPECIAL DE APLICACIÓN DEL NON BIS IN IDEM. *RAE*.
- PINTO- BAZURCO RITTLER, E. (1995). *DERECHO INTERNACIONAL, POLÍTICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA*. TRUJILLO: NORMAS LEGALES.
- RAMÍREZ TORRADO, M. L. (2007). SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU DIFERENCIA CON OTRAS MEDIDAS QUE IMPONEN CARGAS A LOS

ADMINISTRADOS EN EL CONTEXTO ESPAÑOL. *REVISTA DE DERECHO NRO. 27*, 274 .

RETORTILLO BAQUER, M. (1976). MULTAS ADMINISTRATIVAS. *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. NRO. 79*, 10.

REVOLLO PUIG, MANUEL; IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL; ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA. (2005). PANORAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ESPAÑA. *REVISTA DE ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS. VOL. 7*, 25.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2013). *DERECHO ADMINISTRATIVO- PARTE GENERAL*. MADRID: TECNOS.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2000). *PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. MADRID: CEURA.

TOLOSA TRIBIÑO, C. (2007). *SUMA DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN LA ADMINISTRACIÓN*. NAVARRA: DAPP.

VARGAS LÓPEZ, K. (2002). *PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. Obtenido de BINASSS.COM: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>

VARGAS VALDIVIA, E. (2009). *BLOG JURIDICO*. Obtenido de <http://blogs.monografias.com/dextrum/2011/02/09/procedimientos-administrativos/>

VIDAL FERNÁNDEZ, J. (2014). *LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS*. MADRID: S/E.

VILLEGAS BASAVILBASO, B. (1984). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. BUENOS AIRES: TIPOGRAFICA EDITORA.

VILLEGAS BASAVILBASO, G. (1977). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. BUENOS AIRES: ASTREA.

ANEXOS

ANEXO 01:

Cuestionario- Tema de Tesis

CUESTIONARIO- TEMA DE TESIS

**“LA ORDENANZA MUNICIPAL NRO. 003-2008-MTP Y LA VULNERACIÓN
AL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM EN LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS”**

Nombre:.....

*El presente cuestionario académico nos permitirá fundamentar nuestra investigación referido a determinar de qué manera la aplicación de la **Ordenanza Municipal Nro. 003- 2008 MPT** afecta los derechos de los administrados en el contexto de los procedimientos administrativos sancionatorios. Agradeceremos mucho tenga a bien responder con precisión las siguientes preguntas:*

1.- ¿Está de acuerdo con la aplicación de la Ordenanza Nro. 003-2008-MPT en la jurisdicción de Trujillo?

Sí

No

¿Por qué?

2.- ¿Una ordenanza municipal debería incluir los elementos represivos y preventivos que la doctrina más calificada concibe para las sanciones administrativas que se imponen a los ciudadanos infractores de normas administrativas?

Sí

No

¿Por qué?

3.- ¿La Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT afecta los derechos de los administrados al vulnerar el Principio Non bis in idem, en la medida que prescriben dos o más tipos de sanciones ante una misma infracción?

Sí

No

¿Por qué?

4.- Si su respuesta a la pregunta anterior fue positiva; ¿cree usted que la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008- MPT debe ser modificada o derogada, habida cuenta de la constatación de una afectación de los derechos de los administrados en los procedimientos administrativos sancionatorios?

Modificación

Derogatoria

¿Por qué?

Muchas gracias.

ANEXO 02:

**Acta de sesión extraordinaria de concejo N°
04-2007-MPT, del 26 de enero del año 2008
(aprobación del proyecto de Ordenanza que
regula el Régimen de Infracciones y Sanciones
Administrativas, medidas de carácter
provisional y el procedimiento administrativo
sancionador aplicable por la Municipalidad
Provincial de Trujillo)**

ANEXO 03:

**Oficio N° 2027-2016-MPT/SG/RTD/AI,
de fecha 02 de agosto de 2016, por
medio del cual se acredita que la
Ordenanza Municipal materia de
análisis, se encuentra vigente.**

ANEXO 04:

**Texto completo de la Ordenanza
Municipal Nro. 003-2008-MPT.**

ANEXO 05:

Resoluciones analizadas