

UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Escuela Profesional de Derecho



TESIS

- TITULO : INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS MULTAS APLICADAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN AGUSTÍN DE CAJAS - PERIODO 2017.**
- PARA OPTAR : EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO**
- AUTORES : CRISPIN CORDOVA, DANTE RUBEN MANHUALAYA RODRIGUEZ , EDITH**
- ASESOR : MAG. PEDRO CUNYAS ENRIQUEZ**
- LÍNEA DE INV. INSTITUCIONAL : DESARROLLO HUMANO Y DERECHOS**
- FECHA DE INICIO Y CULMINACIÓN : SETIEMBRE 2018 A SETIEMBRE 2019**

**HUANCAYO – PERU
2019**

Asesor:

MAG. PEDRO CUNYAS ENRIQUEZ

Dedicatoria

A nuestras familias.

Por cuando su apoyo incondicional ha permitido que alcancemos esta meta tan ansiada de ser profesionales en el derecho; por su paciencia y perseverancia para con nosotros, brindándonos palabras de aliento comprensión y amor sobre todo en aquellas situaciones adversas en nuestras vidas.

Agradecimiento

A Dios.

Por el inmenso amor que nos profesa y por ser quien guía nuestros caminos día a día.

A la Universidad.

Por habernos brindado los conocimientos necesarios y haber logrado en nosotros las competencias deseadas, lo cual nos permite enfrentar la vida diaria con una sólida formación humanista y ética.

A nuestros docentes.

Por cuanto constituyeron un pilar fundamental en nuestro aprendizaje y por su aporte incansable a la presente investigación;

RESUMEN

La Investigación abordó la problemática: ¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017?; siendo el Objetivo: Determinar qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017. La Investigación se ubica dentro del Tipo investigación Jurídico Básica; en el Nivel explicativo; Se utilizó para contrastar la Hipótesis, los Métodos: Inductivo-Deductivo y Analítico - Sintético; así mismo Métodos Particulares como el Exegético y Sistemático. Con un Diseño No experimental transeccional y un Tipo de Muestreo Probabilístico Simple. Para la Recolección de Información se utilizó los instrumentos como el cuestionario de preguntas y la ficha de análisis documental; Llegándose a la conclusión de que la normativa que regula el accionar de las municipalidades prescriben que los gobiernos locales tienen por finalidad entre otros el de promover el desarrollo integral, sostenible y armónico del vecindario; por lo tanto deberá identificar y contextualizar el ámbito geográfico del distrito y formular estrategias que coadyuven el bienestar de los vecinos respetando sus derechos fundamentales como el de la libertad al trabajo, asimismo deberá contribuir el acceso a la información que le permita cumplir con la reglamentación administrativa vigente, aspecto este que no se observa en el Distrito de san Agustín de Cajas, por lo que se precisa que la municipalidad al aplicar las multas a los administrados que infringen la reglamentación administrativa, lo hace inobservando el principio de proporcionalidad lo que produce efectos negativos al administrado y en el desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas

Palabras clave: inobservancia, principio de proporcionalidad, multas, Municipalidad Distrital, administrado, desarrollo.

ABSTRACT

The investigation addressed the problem: What effects produced the failure to observe the principle of proportionality in the fines applied by the District Municipality of San Agustín de Cajas - 2017 ?; being the Objective: Determine what effects produced the failure to observe the principle of proportionality in the fines applied by the District Municipality of San Agustín de Cajas - 2017. The investigation is located within the Basic Legal Research type; in the Explanatory level; It was used to contrast the Hypothesis, the Methods: Inductive-Deductive and Analytical - Synthetic; likewise Particular Methods such as Exegetical and Systematic. With a non-experimental Transectional Design and a Simple Probabilistic Sampling Type. For the Collection of Information, the instruments were used, such as the questionnaire and the documentary analysis file; arriving at the conclusion that the regulation that regulates the action of the municipalities prescribes that the local governments have as a purpose among others that of promoting the integral, sustainable and harmonious development of the neighborhood; therefore, it must identify and contextualize the geographic scope of the district and formulate strategies that contribute to the well-being of the neighbors, respecting their fundamental rights such as the freedom to work, as well as the access to information that allows them to comply with administrative regulations. current, aspect that is not observed in the District of San Agustín de Cajas, so it is necessary that the municipality to apply the fines to the administrated that violate the administrative regulation, it does not observe the principle of proportionality which produces negative effects to the managed and in the development of the District of San Agustín de Cajas

Keywords: non-observance, principle of proportionality, fines, District Municipality, administered, development

ÍNDICE

CARATULA.....	i
ASESOR.....	ii
DEDICATORIA.....	iii
AGRADECIMIENTO	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT.....	vi
ÍNDICE.....	vii
INTRODUCCIÓN	xi

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	13
1.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA.....	13
1.1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	16
A. Problema general.....	16
B. Problemas específicos	16
1.1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	16
1.1.3.1. Justificación teórica	16
1.1.3.2. Justificación práctica	17
1.1.3.3. Justificación social.....	18
1.1.3.4. Justificación metodológica.....	18
1.1.4. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	18

1.1.4.1. Delimitación temporal	18
1.1.4.2. Delimitación espacial	19
1.1.4.3. Delimitación social	19
1.1.4.4. Delimitación conceptual	19
1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	19
1.2.1. Objetivo General	19
1.2.2. Objetivos Especificos	19
1.3. HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	20
1.3.1. HIPÓTESIS.....	20
1.3.1.1. Hipótesis General	20
1.3.1.2. Hipótesis específicas	20
1.3.2. VARIABLES	21
A. Identificación de variables	21
B. Definición conceptual de las variables	21
C. Proceso de operacionalización de variables	22

CAPITULO II

MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	23
2.2. MARCO HISTÓRICO	31
2.3. BASES TEORICAS DE LA INVESTIGACION	37
2.3.1. Noción de Principio Jurídico.....	37
2.3.2. Principio de proporcionalidad y razonabilidad	38
2.3.3. Las sanciones administrativas	41

A) Elementos.....	42
B) Multas administrativas	42
2.3.4. Potestad Sancionadora.....	43
2.3.5. Procedimiento Administrativo Sancionador	46
2.4. MARCO CONCEPTUAL	48
2.5. MARCO FORMAL O LEGAL.....	50

CAPITULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. MÉTODOS DE LA INVESTIGACIÓN	53
A) Métodos generales de investigación	53
B) Métodos Particulares de Investigación.....	53
3.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	54
3.3. NIVEL DE INVESTIGACIÓN.....	55
3.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	55
3.5. POBLACIÓN Y MUESTRA	55
3.5.1. Población.....	55
3.5.2. Muestra	56
3.6. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	57
3.6.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	57
A) Técnicas de recolección de datos.....	57
B) Instrumentos de recolección de datos	58
3.6.2. Técnicas de procesamiento y análisis de datos	58

CAPITULO IV
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. PRESENTACION DE LOS RESULTADOS.....	59
4.1.1. Resultados de la encuesta formulada a propietarios o conductores de negocios del Distrito de San Agustín de Cajas	59
4.1.2. Resultados de la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipal Distrital de San Agustín de Cajas.....	71
4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	79
4.2.1. PRIMERA HIPOTESIS ESPECÍFICA.....	79
4.2.2. SEGUNDA HIPOTESIS ESPECÍFICA	80
CONCLUSIONES	82
RECOMENDACIONES	84
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.....	85
ANEXOS.....	8

INTRODUCCIÓN

Bien sabido es que los Gobiernos Locales – Municipalidades, deben regular y sancionar las conductas y comportamientos de los administrados dentro de su ámbito de competencia y jurisdicción, dicha función debe ejercerse en armonía con los principios que regulan tanto la forma como se brindan los servicios públicos como la forma en que la inobservancia o incumplimiento de las formalidades exigidas por ley deben ser sancionadas.

Sin embargo, se ha evidenciado que los funcionarios y/o servidores públicos encargados de aplicar las normas reguladoras y las sanciones que correspondan por la vulneración de estos dispositivos legales, resulta ser arbitraria, ya que no se aplican los principios en cada caso concreto sino se aplica la norma de manera general, vulnerando el derecho de los administrados.

En el caso particular de las sanciones – multas que imponen los gobiernos locales, ya sea por realizar actividades económicas sin licencia de funcionamiento o por distorsionar el giro comercial, no se toma en consideración el principio de proporcionalidad, sino que simplemente se aplica la sanción tal cual se halla contemplada en las ordenanzas municipales que regulan dichos comportamientos, lo cual en muchos casos se traduce en el cierre definitivo de bodegas u otros negocios; lo cual representa un grave perjuicio para los administrados que ven frustrados sus deseos de lograr un desarrollo económico y social que les permita tener calidad de vida.

Sobre este tema no se han establecido criterios adecuados para exigir que los entes de administración pública que gozan de la potestad sancionadora no abusen de dicha potestad y se aparten de la observancia de los principios que limitan dicha potestad, máxime si todas las entidades de administración pública se limitan a formular sus cuadros de infracciones y sanciones, pero sin realizar un análisis del contexto donde se pretenden aplicar dichas sanciones – multas.

En ese sentido, la presente investigación ha sido estructurada de la siguiente forma: Capítulo I, referido al planteamiento del problema; Capítulo II, que hace referencia al marco teórico; Capítulo III, que contiene las hipótesis y las variables; Capítulo IV, que explica la metodología empleada en la investigación; Capítulo V, Analiza, explica los resultados de la investigación y expone la discusión de resultados. Además en la parte final se considera las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

En primer lugar debemos centrar nuestra atención en lo que señala el maestro Héctor Fix Zamudio, quien nos dice “que para poder examinar los diversos instrumentos jurídicos y procesales que comprende la justicia administrativa, debemos partir de un concepto de justicia administrativa, la cual comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la Administración Pública; en tal sentido uno de los sectores significativos para lograr la eficacia de la justicia administrativa , y por tanto, la tutela de los derechos e intereses legítimos de los particulares, consiste en la regulación precisa y uniforme de la actuación de las autoridades administrativas por medio de la expedición de leyes de procedimiento administrativo; en ese orden de ideas, la presente investigación se centra en el estudio de la problemática que surge en los gobiernos locales, donde al momento de

ejercer su rol regulador y su función normativa, no toman en consideración el contexto económico ni social de su localidad, lo cual se refleja en las ordenanzas municipales que reglamentan el funcionamiento de actividades económicas e imponen las sanciones a la inobservancia y/o incumplimiento de dichos presupuestos legales” (Fix Zamudio, 2005, pág. 156).

Por su parte Enrique Rojas Franco, señala que “la justicia administrativa es el conjunto de garantías de las que gozan las personas ante la autoridad administrativa; así como, el respeto a la persona y la correcta aplicación de los procedimientos establecidos, todo esto en la búsqueda de soluciones de las controversias generadas; garantías y procedimientos de observancia obligatoria en discrepancias suscitadas entre instituciones públicas o privadas de mayor, igual o menor jerarquía” (Rojas Franco, 2007).

En consecuencia, la potestad sancionadora que ejerce la autoridad administrativa, debe ser desarrollada en estricta observancia de los principios que regula y/o limitan dicha potestad; de ello se infiere que al aplicarse las sanciones administrativas necesariamente debe tomarse en consideración el principio de proporcionalidad regulado tanto por la Ley del Procedimiento Administrativo General como por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

La inobservancia de éste principio por parte de los entes de administración pública, causa graves perjuicios a los administrados, dando lugar a numerosas demandas judiciales, que incrementan la carga procesal innecesariamente, situación esta última que se pretende

corregir con la presente investigación ya que se busca establecer criterios objetivos para la correcta aplicación de los principios de ponderación y razonabilidad al momento de calificar una infracción e imponer la sanción que corresponda.

Sobre el particular Luis Eduardo Morante Guerrero señala que el principio de razonabilidad obliga a la autoridad administrativa a racionalizar su actividad sancionadora o maximizarla, evitando así que se imponga a los administrados sanciones que resulten improcedentes, desproporcionadas o que no satisfagan la finalidad desincentivadora (Alarcon Sotomayor, y otros, 2017, pág. 328); es decir, de lo que se trata es de que la autoridad administrativa no cometa un exceso al momento de imponer una sanción.

En ese orden de ideas, la presente investigación busco no solo evidenciar que la administración pública no observa el principio de proporcionalidad al momento de imponer las sanciones administrativas, sino que además se pretende establecer la obligatoriedad de la aplicación de los criterios que deben ser empleados por las autoridades administrativas al momento de imponer las sanciones a los administrados que han cometido una infracción administrativa; toda vez que lo que se busca es dar solución al problema frecuente de aplicación de sanciones que van en desmedro del desarrollo local pues al no determinarse la idoneidad ni necesidad de la sanción y mucho menos haber efectuado la ponderación de la infracción, lo que se produce es el cierre de los establecimientos comerciales y por ende la disminución de fuentes de ingreso y trabajo.

1.1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

A. Problema general

¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017?

B. Problemas específicos

- ❖ ¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas?
- ❖ ¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas?

1.1.3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.3.1. Justificación teórica

La presente investigación tuvo una justificación teórica porque en primer lugar se realizó una exploración exhaustiva de los fundamentos teóricos, filosóficos y doctrinarios del Derecho Administrativo en lo referente al Principio de Proporcionalidad ya que la inobservancia del mismo genera graves consecuencias para aquellos administrados que al infringir la reglamentación administrativa, se vieron en imposibilidad de seguir desarrollando sus actividades económicas y por ende estuvieron condenados a salir del mercado; lo cual servirá para un mejor

entendimiento y conocimiento de sus postulados y comportamiento y poder determinar su impacto en el Desarrollo Social en el Distrito de San Agustín de Cajas.

Asimismo la información que se obtuvo de los abogados, empresarios y ciudadanos nos sirvió para comprender y desarrollar con mayor exactitud los criterios que deben ser empleados por la autoridad administrativa al momento de imponer una sanción y sí coadyuvar a difundir los fundamentos jurídicos de este tema. La presente investigación sirve para futuras investigaciones en las que se analicen los principios ordenadores del procedimiento administrativo sancionador.

1.1.3.2. Justificación práctica

La presente investigación tuvo por finalidad establecer criterios objetivos que deben ser tomados en cuenta por los gobiernos locales al momento de aplicar una multa luego de un procedimiento administrativo sancionador, reglamentar las infracciones administrativas y establecer las sanciones que deban ser aplicables en caso de inobservancia y/o incumplimiento de las disposiciones reglamentarias, con la finalidad de obtener seguridad jurídica todo gobierno local debe fomentar en su jurisdicción y con ello generar un impacto positivo en el desarrollo de la población.

1.1.3.3. Justificación social

La presente investigación busco resolver un problema que impacta directamente en el desarrollo social del Distrito de San Agustín de Cajas, en que se verá limitado el desarrollo si se retiran las inversiones efectuadas en dicha localidad, lo cual genera desempleo y disminución de recaudación tributaria.

1.1.3.4. Justificación metodológica

Posee una relevancia metodológica porque se diseñó y construyó un nuevo instrumento de recolección de información (cuestionario) y aplicarlo mediante una encuesta y entrevistas a los operadores del derecho, ciudadanos y empresarios que permitirá establecer cómo la inobservancia del principio de proporcionalidad impactará en el desarrollo del distrito de San Agustín de Cajas. Asimismo se realizará el análisis documental.

1.1.4. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.4.1. Delimitación temporal

La presente investigación se efectuó en la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, donde se pudo evidenciar la inobservancia del principio de proporcionalidad en la imposición de multas administrativas a los administrados.

1.1.4.2. Delimitación temporal

La presente investigación se desarrolló durante el año 2018.

1.1.4.3. Delimitación social

La presente investigación tuvo como objeto el conjunto de personas, empresas, comercios, y administrados que tengan relación con la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas.

1.1.4.4. Delimitación conceptual

Se utilizó los siguientes conceptos de acuerdo a la investigación:

Discrecionalidad Administrativa, Potestad Sancionadora, Procedimiento Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionador, Principio de Razonabilidad, Principio de Proporcionalidad, Multas, Potestad de la Administración Pública para Sancionar, Desarrollo Económico, Desarrollo Social.

1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.2.1. Objetivo General

Determinar qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017.

1.2.2. Objetivo específicos

- ❖ Establecer qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al administrado que infringió la

reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas.

- ❖ Establecer qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.

1.3. HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1. HIPÓTESIS

1.3.1.1. Hipótesis General

La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, produjo efectos negativos al administrado y en el desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas – 2017.

1.3.1.2. Hipótesis específicas

- ❖ La Inobservancia del principio de proporcionalidad causó efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas.
- ❖ La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas causó efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.

1.3.2. VARIABLES

A. Identificación de variables

VARIABLES	
VI	La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad
VD	Efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa
	Efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas

B. Definición conceptual de las variables

VARIABLES	DEFINICION CONCEPTUAL
La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad	Tal como lo expresa Becerra Suarez; a nivel de la doctrina podemos encontrar varios sinónimos del principio de proporcionalidad, tales como “proporcionalidad de injerencia”, “prohibición de exceso”, “principio de razonabilidad”, de ello se infiere que se trata de un principio de naturaleza constitucional cuya aplicación permite medir, controlar y determinar que la actuación tanto de los entes de administración pública como de los particulares, respecto al cumplimiento de las reglas o normas que regulan su comportamiento sobre el ámbito de protección del interés particular y/o interés social respondiendo, debiendo ser la sanción necesaria, adecuada y equilibrada, permitiendo que se exista una clara correspondencia entre el fin lícitamente perseguido y los bienes jurídicos potencialmente afectados o intervenidos (Becerra Suarez, 2012).
Efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa	Ciudadano o entidad que tiene relación directa con la Administración en el marco de expedientes o actuaciones administrativas de cualquier clase en las que tiene interés y para el presente caso que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad (Iberley, 2017).
Efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas	Se refiere al desarrollo sostenido que puede lograr el distrito, tanto en el ámbito económico como social; con lo cual se estaría consolidando la finalidad para la cual se ha constituido el Estado, cual es la de proporcionar calidad de vida para toda su población; esto implica una evolución o cambio positivo en las

	relaciones de individuos, grupos e instituciones en una sociedad. (Wikipedia, 2018).
--	--

C. Proceso de operacionalización de variables

VARIABLES		INDICADORES
INDEPENDIENTE	La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento del principio de proporcionalidad. • Falta de interés en aplicar el principio de proporcionalidad.
DEPENDIENTES	Efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Multas no pagadas por los administrados ya que serán revisadas por el Poder judicial. • Multas que pueden ser declaradas nulas.
	Efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas	<ul style="list-style-type: none"> • Población insatisfecha.

CAPITULO II

MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Para le elaboración de la presente investigación se han considerado las siguientes investigaciones que citamos a continuación:

A nivel local no se han hallado investigaciones que se refieran al tema objeto de la presente.

A nivel nacional se citan las siguientes investigaciones:

A nivel de Pregrado:

- A. Natalia Rosito Iglesias en su Tesis titulada “delimitación del contenido de debido proceso adjetivo en el procedimiento administrativo sancionatorio y el proceso penal” – 07 de agosto del 2007, para optar el título de Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica donde concluye que: En todo procedimiento administrativo basado en principios no es admisible que se pretendan aplicar medidas que limiten o supriman los derechos subjetivos, el pretender hacerlo equivaldría a retroceder a un Estado involutivo,

autoritario e irrespetuoso de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, máxime si éstos se hallan protegidos por el ordenamiento jurídico constitucional.

- B. Castillo Córdova Luis, en su Tesis titulada “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano”, para optar el grado académico de Magister en Derecho Constitucional, Universidad de Piura. Piura. 2005; Ilego a la siguiente conclusión para obtener el grado académico de Magister en Derecho Constitucional. “Cuando se habla de proporcionalidad o razonabilidad se habla fundamentalmente de evitar la actuación arbitraria del poder, en particular, cuando se refiere de su actuación respecto de los derechos constitucionales o fundamentales. En palabras del TC, el principio de razonabilidad implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos. Este principio adquiere mayor relevancia en el caso de aquellos supuestos referidos a restringir derechos” (Castillo, 2005, pág. 186).

Revisada la Tesis no se aprecia que cuente con aspectos metodológicos dado que es de naturaleza descriptiva.

Esta conclusión guarda relación con el problema de investigación toda vez que el principio de proporcionalidad constituye en sí mismo una técnica de argumentación jurídica para resolver controversias o conflictos de derechos o intereses; en consecuencia, mediante la aplicación del Test de Proporcionalidad se busca establecer una correcta relación de preferencia condicionada entre los principios o derechos en conflicto. Se busca reducir los márgenes de discrecionalidad en la delimitación del contenido de los

derechos fundamentales; y para la verificar las posibilidades fácticas y jurídicas de realización de los principios (o derechos fundamentales como mandatos de optimización), el Test de Proporcionalidad emplea tres sub principios: IDONEIDAD, es decir que la sanción a imponerse ante la infracción cometida por el administrado sea la más adecuada, NECESIDAD, es decir, que la sanción sirva para corregir la infracción, PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO, es decir que la sanción sea equitativa y PONDERACIÓN, es decir que se tome en cuenta las circunstancias y/o modo en el que la infracción se cometió.

- C. Tirado J. Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima. 2012; llego a la siguiente conclusión para obtener el grado académico de Magister en Derecho Administrativo. La sanción debe guardar estrecha relación con la identidad de la infracción cometida, es decir, debe encontrarse debidamente tipificada en el ordenamiento jurídico administrativo y atendiendo a las circunstancias objetivas del hecho; de ello se desprende que la proporcionalidad constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras (Tirado, 2012, pág. 176). Esta conclusión se relaciona con el problema de investigación, en el sentido de que el principio de proporcionalidad, implica la existencia de una relación entre la infracción y la sanción, en la que deba prohibirse la aplicación de medidas innecesarias o excesivas. Se basa en los siguientes criterios: a) La medida

que se adopte ha de ser apta para alcanzar los fines que la justifican, en ese ámbito nos encontramos ante el sub principio de idoneidad. b) Ha de adoptarse de tal modo que se produzca la menor injerencia posible, es decir, estaríamos viendo la necesidad de la sanción. c) Y además, ha de adoptarse mediante previo juicio de ponderación entre la carga coactiva de la pena y el fin perseguido desde la perspectiva del derecho fundamental y el bien jurídico que ha limitado su ejercicio, con lo cual se estaría evidenciando el sub principio de ponderación.

A nivel de Posgrado:

La tesis de **posgrado desarrollado por Tamayo Pereyra P. cuyo título es: “Análisis de la compatibilidad del sistema de sanciones en el sector eléctrico con la Ley del Procedimiento Administrativo General. Un estudio de caso”, desarrollada en la Pontificia Universidad Católica del Perú en el año 2014. En ella, su autor menciona las siguientes conclusiones:**

- 1) Dentro del ordenamiento jurídico administrativo, se han establecido los principios que deben ser aplicados a los procedimientos administrativos sancionadores; tal es el caso de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; éstos principios tienen por finalidad mantener el equilibrio en la relación administración – administrado; es así que regulan la actuación de la autoridad administrativa para que sus decisiones se ajusten a derecho y se canalice el uso de su facultad discrecional. Asimismo, se considera que los principios de legalidad,

tipicidad, debido procedimiento y razonabilidad se encuentran relacionados para efectos de garantizar una decisión administrativa que se ajuste a derecho y que influye, en definitiva, en la facultad de imponer sanciones, por lo cual han sido desarrollados en la primera parte del presente estudio (Tamayo Pereyra, 2014, pág. 117).

- 2) En el derecho constitucional, la razonabilidad estudia las conductas generalmente aceptadas entre las que existe una relación de proporcionalidad; por lo tanto si no existiera correspondencia entre la sanción y la conducta sancionada, se estaría vulnerando el Principio de Razonabilidad; resulta importante entonces que el principio de razonabilidad se deba aplicara al momento en que se determina la conducta pasible de sanción y en el momento que se gradúa la sanción; debiendo para tal fin tomar en cuenta el Test de Razonabilidad formulado por el Tribunal Constitucional a través del cual deberá elegirse adecuadamente las normas aplicables, comprender objetiva y razonablemente los hechos del caso y que la medida que se adopte sea la más idónea y afecte lo menos posible al administrado (Tamayo Pereyra, 2014, pág. 117).
- 3) Asimismo, mediante el uso de criterios técnicos, económicos y legales, así como utilizando indicadores de resultados y el establecimiento y control de plazos de cumplimiento; se han llegado a identificar los estándares de calidad en los procedimientos de supervisión, que se puede traducir como un análisis de razonabilidad de los fines públicos tutelados y la proporcionalidad de los medios empleados, de acuerdo con lo previsto en el numeral 1.4 del Art. IV y el numeral 3 del Art. 230

de la Ley N° 27444; estos indicadores nos permiten realizar un análisis ex ante de la razonabilidad de las decisiones que toma el regulador para supervisar las normas del sector eléctrico, las cuales se han plasmado en los procedimientos de supervisión. De ellos se infiere que es importante que en desarrollo de los procedimientos administrativos generales y más aún en el desarrollo de los procedimientos administrativos especiales como es el caso del Procedimiento Administrativo Sancionador, se cumplan estrictamente las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico, respetando los principios que los regulan. En tal sentido, contar con un marco legal uniforme para la supervisión y fijación de sanciones determina la predictibilidad de la entidad administrativa en sus decisiones y al momento de imponer sanciones, aspectos que sustentan la razonabilidad y proporcionalidad del sistema de multas y sanciones vigente (Tamayo Pereyra, 2014, pág. 117).

- 4) Se considera que la aplicación estricta de los criterios de razonabilidad previstos en el numeral 3 del artículo 230 de la LPAG, estarían referidos a incumplimientos individuales, toda vez que las faltas administrativas (multas) tienen carácter personalísimo, para los que sí se requería una mayor rigurosidad en el análisis y la aplicación de los atenuantes o agravantes que correspondan, para lo cual se deben ponderar las circunstancias bajo las cuales se comenten las infracciones administrativas; sin embargo, de acuerdo al modelo de supervisión vigente y dada la naturaleza de las actividades eléctricas supervisadas, se utiliza el muestreo y no se supervisa caso por caso, pues sería

ineficiente y muy costoso. En tal sentido, en el proceso de supervisión se mide objetivamente a través de indicadores, no se evalúan incumplimientos individuales representados por cada deficiencia o información no reportada en las condiciones previstas, pues pueden existir incumplimientos individuales, pero si estos no superan las tolerancias, no infringen el Procedimiento. En tal sentido, los referidos criterios no podrán ser analizados en el orden de prelación establecido por la LPAG al momento de graduar la sanción (Tamayo Pereyra, 2014, pág. 117).

A nivel internacional se citan las siguientes investigaciones:

La tesis de **posgrado desarrollado por** Paredes Hurtado D. cuyo título es: *“El Debido Proceso Administrativo: Análisis de los Procedimientos Sancionatorios de Telecomunicaciones, Sanitario y Eléctrico “*, **desarrollada en la Pontificia Universidad Católica de Chile en el año 2013. En ella, su autor menciona las siguientes conclusiones:**

- 1) Del análisis particular del artículo 19 N° 3 inciso sexto de nuestra actual Carta Política de 1980, de las Actas Oficiales de la CENC, de la jurisprudencia judicial y administrativa y de la doctrina, es posible concluir, que las garantías contenidas en la Norma Suprema son aplicables a cualquier órgano que ejerza jurisdicción, y por tanto, a cualquier resolución que afecte los derechos constitucionales o legales, sean sanciones penales como sanciones de cualquier otra naturaleza, aplicada tanto por los tribunales como por la Administración. (Paredes Hurtado, 2013, pág. 66). Esta conclusión guarda estrecha relevancia

con el tema materia de la presente investigación, toda vez que señala que ningún ente de administración pública puede abusar del ejercicio de sus facultades, mucho menos de la potestad sancionadora, por lo que debe actuar con respeto a la Constitución, a las Leyes y/o Reglamentos, garantizando un debido procedimiento administrativo.

- 2) Complementando lo anterior, se debe considerar que el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra sometido a una serie de principios que informan los márgenes en los que su actividad debe enmarcarse, a saber: Juridicidad, tipicidad, igualdad, respeto a la libertad individual, servicialidad, probidad administrativa, razonabilidad, proporcionalidad, eficacia y eficiencia, inocencia, prescriptibilidad, irretroactividad y *non bis in ídem* (Paredes Hurtado, 2013, pág. 66). De ello se infiere que la Autoridad Administrativa, debe realizar un análisis de contexto que permita determinar la idoneidad, necesidad y ponderación suficiente de la falta (infracción) a fin de no generar mayores perjuicios a los administrados, impidiendo el desarrollo sostenido del Distrito.

En segundo lugar citamos la tesis de **posgrado desarrollado por** Beltrán Fuentes S. cuyo título es: “Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial, **desarrollada en la** Universidad Andina Simón Bolívar **en el año 2014. En ella, su autor menciona las siguientes conclusiones:**

- 1) Existen muchas dificultades para aplicar de un modo apropiado al principio de proporcionalidad, debido a la subjetividad y al grado de

dificultad que representa para las personas que son encargadas de tomar este tipo de decisiones. Por esta razón, ha sido un campo pedregoso la aplicación de medidas sancionatorias que ayuden a contribuir al buen funcionamiento de la función judicial (Beltrán Fuentes, 2014, pág. 80).

- 2)** La falta de reformas a las disposiciones reglamentarias que permitan la incorporación de ciertos pasos dentro del procedimiento administrativo disciplinario aplicado a los funcionarios del Consejo de la Judicatura lo ha transformado en un campo de batalla entre los servidores del sector judicial y la entidad. Pues, por una parte están los derechos fundamentales y legales de los servidores y por otra el deber que tiene la entidad de aplicar y velar porque las normas del ordenamiento jurídico se cumplan, pues siendo parte del Estado lo mínimo que le corresponde es aplicarlas. Es necesario, poder contemplar algunas posibles soluciones frente a las situaciones negativas que se han desarrollado en la aplicación del principio de proporcionalidad en la destitución de los servidores públicos, dentro de lo que puedo acotar (Beltrán Fuentes, 2014, pág. 80).
- 3)** Debería reformarse de manera urgente las disposiciones legales que de cierta forma no sean claras o que puedan ser ambiguas al momento de realizar un procedimiento administrativo en contra de un funcionario judicial, más aun si se trata de destituir a éste. Estas modificaciones en los cuerpos normativos deberían ser realizadas de acuerdo a las exigencias de los principios constitucionales y del derecho internacional,

como también frente a la realidad que se presenta de forma cambiante en nuestra sociedad (Beltrán Fuentes, 2014, pág. 80).

- 4) Debería crearse dentro del Consejo de la Judicatura una unidad de inspección con mayor capacidad de control y mayores potestades para vigilar que el procedimiento sea llevado conforme a la norma constitucional, para que frente a los casos de indisciplina de los funcionarios no exista inseguridad y criterios subjetivos en la aplicación de medidas sancionatorias tan graves como la destitución (Beltrán Fuentes, 2014, pág. 80). Esta conclusión permite evaluar la posibilidad de que dentro del ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores se cree una tercera instancia ajena a la administración pública, que pueda resolver los conflictos de intereses que se generan entre administración y administrados, donde se evidencie con mayor certeza la imparcialidad.

2.2. MARCO HISTORICO

Jorge Coviello Pedro José, citando a Xunopoulos Georges, Thomas Robert, López Gonzales José, Sandulli Aldo; refiere que algunos autores señalan que se encuentran antecedentes del principio tanto en los griegos, los romanos, como en el ius naturalismo, así mismo en el Derecho Ingles, en el Derecho Estadounidense; pero fundamentalmente coinciden en señalar que éste principio tuvo su origen en los tribunales prusianos del siglo XVIII, que buscaron limitar la potestad discrecional de la administración, o en los juristas alemanes del siglo XIX y principios del siglo XX, quienes forjaron el Derecho Público de

su país como una forma de proteger los derechos públicos subjetivos (Jorge Coviello, 2011).

En ese orden de ideas, se desprende que fue en los tribunales alemanes, donde después de la segunda guerra mundial se dio forma al principio de proporcionalidad, como límite amortizante al ejercicio de poder ejecutivo; toda vez que la aplicación del principio de proporcionalidad implica determinar si la medida sancionada por la autoridad es apropiada y necesaria para alcanzar el objetivo perseguido. De ello se desprenden tres aspectos fundamentales de aplicación del principio de proporcionalidad: a) la Idoneidad, es decir, que la medida sea adecuada o apropiada para el resultado buscado; b) la necesidad, es decir, que no exista otro medio menos lesivo para la persona afectada y c) la proporcionalidad propiamente dicha, es decir, que la medida no sea desproporcionada con las restricciones a imponerse.

En el plano internacional se encuentran antecedentes sobre este principio en la *Magna Carta* inglesa de 1215¹, ya que en este documento se establecía, en su párrafo 20 que “por simple falta un hombre libre será multado únicamente en proporción a la gravedad de la infracción, y de modo proporcionado por infracciones más graves, pero no de un modo tan gravoso que se le prive de su medio de subsistencia. Del mismo modo, no se le confiscará al mercader su mercancía ni al labrador los aperos de labranza, en caso de que queden a

¹ Documento otorgado por Juan Sin Tierra para hacer frente a las exigencias de los sublevados nobles ingleses, es el primer texto en el que se limita el poder del rey a favor de la aristocracia y del clero pero además ha pasado a la historia por sentar los precedentes y las verdaderas bases para la posterior positivación de los derechos y libertades civiles.

merced de un tribunal real. Ninguna de estas multas podrá ser impuesta sin la estimación de hombres de buena reputación de la vecindad”².

El primer gran salto cualitativo del principio de proporcionalidad y, en realidad, su refinamiento y verdadero desarrollo tendrá lugar durante el siglo XVIII coincidiendo con un importante cambio de fase en la evolución del Derecho Penal que se convierte en un Derecho Penal moderno, definido por elementos maduros y renovadores tales como la mensurabilidad de las penas.

Estamos en el llamado siglo de las luces, un momento histórico crucial en el que la sociedad comienza a demandar la existencia de un sistema punitivo en el que exista un equilibrio entre la gravedad de los hechos sancionados y la dureza de la pena impuesta para el castigo de los mismos. Naturalmente, tal y como pone de relieve MIR PUIG, el principio de culpabilidad no satisfacía esta necesidad puesto que tal principio “sólo exige que pueda *culpase* al sujeto de la lesión con la que se castiga” pero no orienta la labor de los poderes públicos hacia una graduación de las penas (Mir Puig, 2008, págs. 127-128). Por este motivo se empezaron a escuchar voces de autores como MONTESQUIEU o BECCARÍA (quien plantea una defensa enardecida de la necesidad de que haya una proporción entre los delitos y las penas para poder alcanzar el ideal de justicia según el cual la única pena que resultaba de utilidad era la que fuese proporcional³) que darían un gran impulso al reconocimiento de la necesidad de la instauración del principio de proporcionalidad en el Derecho Penal.

² En el original “*for a trivial offence, a free man shall be fined only in proportion to the degree of his offence, and for a serious offence correspondingly, but not so heavily as to deprive him of his livelihood. In the same way, a merchant shall be spared his merchandise, and a husbandman the implements of his husbandry, if they fall upon the mercy of a royal court. None of these fines shall be imposed except by the assessment on oath of reputable men of the neighbourhood*”.

³ BECCARÍA C. *De los delitos y de las penas*. Facsimilar de la edición príncipe en italiano de 1764, seguida de la traducción de Juan Antonio de las Casas de 1774. Estudio introductorio de Sergio García

Estas y otras ideas fueron creando un nuevo espíritu ideológico-jurídico del que acabaría por hacerse eco la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que en su artículo 8 establecía que “la ley sólo debe establecer penas estricta y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y aplicada legalmente”⁴.

Por tanto, el concepto moderno del principio proporcionalidad nace en el Derecho Penal pero, como vamos a ver, en poco tiempo se extenderá al resto de ramas del ordenamiento jurídico y en el siglo XIX se integra en el denominado Derecho de Policía⁵ (Fleiner, 1933, págs. 312 - 313). Este convulso siglo XIX se caracteriza, como pone de manifiesto Alejandro Nieto, por el robustecimiento de la protección de los derechos y libertades individuales mediante su reconocimiento en los textos constitucionales decimonónicos y la responsabilidad de hacer efectiva dicha protección recaerá sobre la Administración a la cual se le otorgan los poderes necesarios para limitar los derechos y libertades cuando resultase necesario. Evidentemente, pronto se

Ramírez. Fondo de cultura económica, México D.F. 2000. Entre otras cosas señala Beccaría que el fin de las penas no es otro “que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales” por lo que indica que “deberán ser escogidas aquellas penas y aquél método de imponerlas, que guardada la proporción hagan una impresión más eficaz y duradera sobre los ánimos de los hombres y la menos dolorosa sobre el cuerpo del reo”. Pág. 238 del citado libro.

⁴ La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, tras largos y tensos debates, fue aprobada por la Asamblea nacional constituyente el 26 de agosto de 1789 y promulgada el 5 de octubre por el rey Luís XVI.

Fruto de la lucha contra la “ignorancia, la negligencia y el desprecio de los derechos humanos” supone la consagración de los ideales defendidos durante la Revolución Francesa. Así, en ella se definen los derechos elementales del hombre y se consideran como básicos los derechos a la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Además consagra la igualdad de todos los hombres y recoge el principio de la separación de poderes.

⁵ De acuerdo con FLEINER F. puede definirse la policía como “un sector determinado de la actividad de la Administración interior, que impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del Derecho, de la seguridad y del orden público”

concluye que este poder exige a su vez un control y unos límites pues las restricciones impuestas por la Administración a las libertades ciudadanas deben estar justificadas, deben perseguir el bien común y, desde luego, nunca podrán ir más allá de lo estrictamente necesario. En otras palabras, el Derecho de Policía debe regirse necesariamente por el principio de proporcionalidad (Nieto García, 1976).

Durante este siglo, que ve nacer el Estado liberal, el principio de proporcionalidad gozará de un notable desarrollo en el sistema jurídico prusiano, sobre todo, en virtud de la encendida defensa que de este principio hizo SVAREZ a quien se le atribuye la formulación de dos de los tres subprincipios que integran el principio de proporcionalidad: los subprincipios de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto.

A estos dos sub principios pronto se le sumará, también en Prusia, el sub principio de idoneidad, precisamente como consecuencia del ensalzamiento de la libertad individual del hombre frente al férreo control del Estado. De este modo, según apunta Bernal Pulido, comenzó a consolidarse la idea de que sólo cuando la Administración perseguía un fin lo suficientemente relevante para la comunidad, estaría legitimada para imponer ciertas limitaciones a los derechos y libertades individuales (Bernal Pulido, 2007, pág. 44).

Por tanto, van a confluir en este momento una serie de principios connaturales a la actividad de policía que presentan como común denominador que todos ellos conducen a la afirmación de que las actividades policiales sólo tienen sentido en la medida en que son necesarias pues, tal y como proponía el propio Svarez, “el Estado sólo está autorizado a limitar la libertad de los individuos en la medida en que fuese necesario, para que se mantenga la libertad y seguridad

de todos” (Guerra Filho, 1997, pág. 223). No hará falta que pase mucho tiempo para que la doctrina prusiana comience a referirse a la conjunción de estos principios con la denominación de principio de proporcionalidad⁶ (Sieira Mucientes, 2004, pág. 42) y pronto también los tribunales empezarán a aplicar tal principio⁷ de manera que tal término se extenderá rápidamente a lo largo y ancho del mapa jurídico europeo, convirtiéndose en un principio de referencia en el Derecho Público comparado europeo (Villacorta Mancebo, 2005, pág. 69). Así pues, en un lapso relativamente breve de tiempo, el principio de proporcionalidad, que se convierte en un importante elemento de control de la actividad administrativa, se globaliza ganando más y más peso entre la doctrina y jurisprudencia del Viejo Continente. A ello contribuyó el hecho de ser utilizado como una herramienta eficaz en el control de los actos administrativos en general y en la lucha contra la arbitrariedad de la Administración, en particular y ello pese a las continuas reticencias que tradicionalmente ha mostrado ésta a cualquier género de control.

La evolución de este principio en nuestro Derecho y en el Derecho comparado europeo seguirá caminos distintos durante el siglo XX. En el Derecho Constitucional europeo el canon de proporcionalidad daría un salto de calidad notable tras recibir uno de sus más fuertes espaldarazos en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, coincidiendo con el reforzamiento de los derechos fundamentales que, si bien hasta el momento eran considerados meras afirmaciones programáticas, pasan a ser concebidos espacios mínimos de

⁶ La doctrina alemana está de acuerdo en señalar “Polizeirecht” (Policía Judicial) de H. V. Berg como la primera obra en la que se trata el principio de proporcionalidad como tal.

⁷ Según Villacorta Mancebo la primera sentencia en la que se materializó el principio de proporcionalidad fue una sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Prusia de 14 de junio de 1882.

actuación humana que deben ser respetados por todos los Poderes Públicos, es decir, tanto por el legislador como por la Administración (Pedraz Penalva, 1990, pág. 335). Este impulso del principio de proporcionalidad es evidente sobre todo a partir de su consagración en la Ley Fundamental de Bonn⁸ y, muy especialmente, en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante CEDH) aprobado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por España el 26 de septiembre de 1979 y su consecuente recepción por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En el Perú el Tribunal Constitucional ha establecido que “El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y ésta configurado en la Constitución Política de 1993, en los artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en el último párrafo del artículo 200° (Moron Urbina, 2005, pág. 21)

2.3. BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN

2.3.1. NOCION DE PRINCIPIO JURIDICO

Se debe tener en cuenta que al referirnos al principio jurídico, buscamos se entienda en primer lugar que los principios constituyen la base o fundamento sobre la cual se debe construir el conocimiento científico y en particular en el derecho representan los pilares fundamentales sobre los cuales se erige el ordenamiento jurídico; los principios sirven como punto

⁸ Su art. 19.2 que habla de los límites que se imponen al poder legislativo en materia de derechos fundamentales es una auténtica referencia en la consagración positiva del principio de proporcionalidad y tuvo una clara influencia en la redacción del art. 53. 2 CE.

de partida del razonamiento en sus diversas acepciones, ya sea como un axioma o como verdad teórica evidente, como esencia, como propiedad definitoria, como máxima, como aforismo, etc.; es esta amplitud de concepto la que posibilita que el estudio y aplicación de los principios se emplee en sus diversos sentidos; es decir, según la naturaleza y especialidad de cada disciplina (Becerra Suarez, 2012).

“Así, en la teoría del derecho, concretamente en la teorización y definición de la naturaleza de la norma jurídica [elemento vertebral de la ciencia jurídica], se ha establecido que ésta puede manifestarse como regla o como principio. Es decir que, no solamente las reglas son entidades normativas, sino también lo son los principios. De allí que se predique en la doctrina moderna del derecho, fundamentalmente en el derecho constitucional y en la filosofía jurídica, que los principios constituyen normas jurídicas encargadas de ordenar, dentro del ámbito del objeto normativo, la realización de algo en la mayor medida posible según las posibilidades jurídicas y fácticas, en contraposición a las reglas que tienen mandatos determinados o definitivos que deben ser cumplidos. Al respecto, ALEXY señala que “(...) los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes; de lo cual se puede advertir que los principios deben ser entendidos como criterios ordenadores o pilares fundamentales para la construcción del ordenamiento jurídico; constituyendo mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales,

sino también de las jurídicas (...). Como consecuencia de esta apreciación conceptual que se ha llegado a establecer una clara diferencia entre el significado de una regla y un principio. Así, mientras que la primera sigue un proceso de “subsunción”, a través del cual se determina si el hecho concreto se adecúa al supuesto fáctico que en abstracto ella describe, se aplicará la consecuencia de derecho que prevé, es decir, el mandato; caso contrario, simplemente no se aplica. En cambio, el segundo, se manifiesta a través de un proceso de “optimización” que procura que los mandatos sean realizados en la mayor medida posible” (Becerra Suarez, 2012).

2.3.2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD

El Diccionario de la R. Academia entiende por “Proporcionalidad” la “conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí” (Real Academia Española, 2019). A su vez considera que la proporción consiste en la “disposición o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí” (Real Academia Española, 2019). Por lo que se refiere a las lenguas regionales hispanas, el Diccionario catalán, define la proporción como “relación de una parte amb el tot ,o de una cosa amb una altra, quant a magnitud , quantitat o grau”. A su vez el Diccionario de J. Feixó y sus colaboradores nos dice que estamos ante la “relación das partes entre si ou entre cada unha delas e o todo”.

Según Miguel Ángel León Untiveros, el principio de razonabilidad se define de la manera siguiente: «El principio de razonabilidad es un

parámetro de valoración de los actos del Poder Público para verificar si éstos están de acuerdo con el valor superior inherente a todo el ordenamiento jurídico: la justicia». Se entiende que la razonabilidad supone equilibrio, moderación y armonía. Es decir que no se trata de una acción caprichosa o arbitraria sino que corresponda al sentido común y a los valores vigentes. El principio general de proporcionalidad se divide en tres subprincipios: idoneidad y necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Este último principio, que es el que nos ocupa en esta oportunidad, se entiende en los siguientes términos: «(La proporcionalidad en sentido estricto) verifica la relación costo beneficio de la medida (norma), esto es, de la ponderación entre los daños causados y los resultados a ser obtenidos. Se trata de una cuestión de medida o desmedida para alcanzar un fin» (León Untiveros, 2014).

Tal y como ha señalado GARCÍA FIGUEROA, la idea de cumplimiento gradual tiene su base en dos aspectos fundamentales, el primero de ellos es la intensidad con la que se cumple el mandato expresamente contenido en las normas legales, para lo cual se emplea la gradualidad para medir la intensidad en la aplicación y el segundo es la frecuencia en el uso o aplicación de un principio frente a otros con los que entra en conflicto –gradualidad como frecuencia en la aplicación–; situación ésta que se presenta toda vez que los principios admiten un cumplimiento gradual porque se aplican en mayor o en menor medida, o porque se aplican más o menos frecuentemente.

En este punto resulta importante señalar que la gradualidad alude al hecho de que un mandato pueda cumplirse en cada caso con una mayor

o menor exigencia; pero ello no significa que hablemos de la intensidad de la satisfacción del mandato que incorporan, sino de la frecuencia variable con la que desplazan a otros principios. Esta situación se presenta cuando surge un conflicto entre principios, razón por la cual se deben establecer los criterios de gradualidad e intensidad en su aplicación; alude al hecho de que algunas normas, pese a ser válidas, no se aplican con carácter constante, sino que, cuando entran en conflicto con otras normas, algunas veces se aplican y otras no (García Figueroa, 2009).

“De acuerdo con otra opinión, el principio de proporcionalidad se proyectaría, así, sobre toda intervención o restricción de las libertades individuales, con independencia de la estructura normativa (derecho subjetivo, mandato objetivo) o del substrato moral o político (derecho individual, directriz) de la norma constitucional a la que sirve la medida. Esta es la posición que suele mantener la jurisprudencia constitucional, tal y como se deriva de la normal aplicación del principio de proporcionalidad en los supuestos de conflicto entre derechos fundamentales” (Arroyo Jiménez, 2015).

Por su parte Javier Junceda Romero, citando al Rober Alexy en su libro *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, queremos brindar las herramientas metodológicas sobre la aplicación de la Ley de la Ponderación, tanto epistémica como sustantiva, a efectos de un mejor aprovechamiento de este recurso argumentativo en el proceso sancionador (Junceda Moreno, 2004, pág. 289).

Juan Carlos Morón Urbina, menciona respecto al principio de razonabilidad que “las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido,
- b) El perjuicio económico causado,
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción,
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción,
- e) El beneficio ilegalmente obtenido, y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Este artículo incorpora la aplicación del principio de razonabilidad al ejercicio de la potestad sancionadora” (Moron Urbina J. C., 2014, pág. 755).

2.3.3. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Las sanciones administrativas, se encuentran contenidas en las multas que imponen los entes de administración pública, cuando se infringe el ordenamiento jurídico, constituyen una especie de represalia por parte del estado, la cual se manifiesta cuando los particulares, incurrir en alguna conducta ilícita. Se define como cualquier afectación realizada por parte de la Administración a un administrado como consecuencia de una

conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo, y con una finalidad puramente punitiva.

A) Elementos

Existen diversos elementos que determinan las características de la sanción administrativa:

- Son emitidos por una autoridad administrativa;
- Producen un efecto de afectación del patrimonio del infractor;
- Son consecuencia a la realización de un comportamiento contrario al derecho;
- Cumplen una finalidad represora;
- Su imposición exige la observancia de la garantía del debido procedimiento en sede administrativa.

B) Multas Administrativas:

Multa proviene del latín, y significa multiplicación, pues era una sanción que se establecía, y que iba en aumento si las violaciones a las ordenes del Magistrado continuaban. Al principio eran en especie (pecus=ganado), toda vez que cuando las sanciones se pagaban entregando ciertas cabezas de ganado al Estado, luego estas multas en especie fueron reemplazadas por sumas en dinero, con la aparición de la moneda.

La multa es una consecuencia directa por la comisión de una falta administrativa, la cual debe encontrarse debidamente tipificada en el ordenamiento jurídico administrativo, siendo su naturaleza económica, ya que incide sobre el patrimonio de la persona a quien se le impone

la multa, por lo tanto no representa en si una indemnización por el daño ocasionado sino que por el contrario representa un castigo al infractor, adicionado a los perjuicios producidos, si los hubiera. Su destino es ingresar a la tesorería de los entes de administración pública, formando parte de sus recursos directamente recaudados, en síntesis, se debe entender que la sanción que se impone por la falta que se comete tiene por finalidad reducir y/o eliminar la incidencia de la misma para que otros no cometan lo mismo.

2.3.4. POTESTAD SANCIONADORA

Es aquella facultad que tienen los entes de Administración Pública para castigar (sancionar) aquellas conductas o comportamientos tipificados con faltas y/o infracciones; teniendo su origen en el IUS PUNIENDI; siendo la finalidad de esta potestad la de hacer que los administrados adecuen su comportamiento a las normas a través de las cuales se regula el comportamiento o las conductas que permitan el desarrollo económico y social; es en ese contexto que la inobservancia o incumplimiento de las normas da lugar a la imposición de sanciones con el fin de mantener el orden público y el interés social. En consecuencia el uso de estos mecanismos no es más que una manifestación del ius puniendi de los entes de administración pública como manifestación de su actuación administrativa, al cual se materializa a través de la potestad sancionadora.

Ahora bien, es preciso señalar que uno de los principios básicos del sistema constitucional se halla relacionado con el ejercicio de la potestad

sancionadora de los órganos jurisdiccionales, sin embargo es menester advertir que existen conductas que no son sancionadas por los órganos jurisdiccionales sino que dicha potestad le ha sido atribuida a los entes de administración pública, quienes para cumplir su finalidad ejercitan una serie de actividades tales como la actividad reguladora, misma que se halla orientada a adecuar el comportamiento individual y social a normas y parámetros que permitan la convivencia social, de allí es que surge la actividad sancionadora, la cual se halla orientada a castigar (sancionar) todos aquellos comportamientos que sean contrarios a las normas o reglamentos emitidos por los entes de administración pública.

Esta potestad sancionadora tiene su origen en la autotutela administrativa, así como en la necesidad que tiene la Administración Pública de contar con un régimen que garantice el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo y castigue su contravención o incumplimiento.

De ello se desprende que, la potestad sancionadora de la Administración se funda en un imperativo general de coerción asignado por ley, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las normas dirigidas a regular las conductas de los ciudadanos. Es decir, que lo que se busca es que todas las personas ejerzan sus derechos con arreglo a ley, de tal manera que impere el orden público y la armonía entre todos los ciudadanos. En ese sentido, el cumplimiento obligatorio de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo exige la incorporación de mecanismos de reacción frente a las conductas infractoras que garanticen su eficacia y cumplimiento.

LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

FUNDAMENTOS DE LA ACTUACIÓN SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Partiendo de la idea de que el Estado tiene por finalidad garantizar el desarrollo sostenido de nuestro país, es que pone en funcionamiento toda la estructura administrativa a fin de lograr dicho cometido, en tal sentido se advierte que la Administración Pública tiene que cumplir roles y funciones que aseguren el bien común; en consecuencia se ha permitido que la Administración Pública tenga participación activa en todas las actividades que realizan los particulares, por ejemplo regulando el funcionamiento de los establecimientos comerciales, y como consecuencia de ello imponiendo sanciones a la inobservancia de las reglas o normas que la regulan; lo cual ha dado lugar a que se acepte dicha potestad sin oposición.

Si bien la potestad sancionadora no tiene un reconocimiento expreso a nivel del ordenamiento jurídico constitucional, ha sido el Tribunal Constitucional quien nos recuerda que la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y en esa medida se encuentra condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, al respeto de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales.

Ahora bien, de forma complementaria, en la jurisprudencia comparada es posible identificar una serie de razones de índole práctico que fundamentarían la actuación sancionadora de la Administración a partir de una interpretación de la Constitución:

- Conveniencia de no recargar con exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad.
- Conveniencia de dotar de mayor eficacia al aparato represivo respecto de los ilícitos menores.
- La conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los sancionados.

De lo anterior se infiere que la potestad sancionadora que ostenta la Administración Pública constituye un auténtico poder derivado del ordenamiento jurídico y se halla orientado al mejor gobierno de todos los sectores de la vida social; siendo su principal característica el carácter represivo frente a los comportamientos y/o conductas que alteren, perturben o sean contrarios al ordenamiento jurídico de la administración pública.

Es por ello que con meridiana claridad se puede precisar que aún cuando esta potestad no cuenta con un reconocimiento expreso en el ámbito constitucional, se ha instituido como como un poder natural de las competencias y/o facultades otorgadas a la Administración Pública en diversas materias, principalmente en las referidas a la ordenación y regulación de las actividades en la sociedad.

LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El Capítulo II del Título IV de La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula el denominado procedimiento sancionador, considerándolo un procedimiento administrativo especial.

A través de este cauce procedimental, la Administración ejerce su potestad sancionadora limitada por una serie de principios previstos en el artículo 230° de la Ley N° 27444, los cuales constituyen una garantía para los particulares así como criterios interpretativos para el correcto desempeño de la potestad sancionadora.

2.3.5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:

JUSTIFICACIÓN

El procedimiento administrativo sancionador es aquel procedimiento a través del cual se materializa la garantía del debido proceso, pues constituye una garantía esencial para que los administrados a quienes se les han imputado la comisión de una infracción administrativa ejerciten su derecho de contradicción ante la Administración Pública. De esta manera, es posible señalar que en el procedimiento sancionador deben hacerse valer verdaderos derechos fundamentales del supuesto administrado infractor.

En consecuencia, el procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado.

El Procedimiento Administrativo sancionador, presenta una doble dimensión toda vez que, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública, mientras que por otro lado es la vía que permite ofrecer al administrado las garantías adecuadas para la realización de sus derechos fundamentales.

DEFINICIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Partimos del hecho que el procedimiento administrativo sancionador está compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado, quien está sujeto a una sanción si efectivamente ha realizado la conducta infractora.

Es así que, el carácter especial de este procedimiento con respecto al procedimiento administrativo general deriva de la necesidad de traducir en reglas procedimentales algunas de las garantías que protegen al administrado de las entidades públicas cuando éstas ejercen el ius puniendi estatal. En ese mismo sentido el numeral 1 del artículo 229° de la Ley N° 27444, señala que ninguna sanción administrativa puede imponerse sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, vale decir que se debe garantizar el debido procedimiento administrativo.

El referido artículo 229° también ha previsto la aplicación supletoria de las disposiciones que rigen el procedimiento administrativo sancionador para aquellos procedimientos establecidos en leyes especiales. Asimismo, ha precisado que aun tratándose de procedimientos

regulados en leyes especiales existe el deber de observar los principios, estructuras y garantías previstos para el procedimiento sancionador, no pudiéndose establecer condiciones menos favorables para los administrados, lo cual lejos de promover el desarrollo local, estaría dando lugar a la disminución de la participación ciudadana en las actividades que pudieran impulsar al crecimiento de su localidad.

Sobre este hecho ya el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a la obligación que tiene la Administración Pública de observar los principios del procedimiento sancionador en la medida que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado infractor; así por ejemplo ante el supuesto en el que producto de una fiscalización se determina que en una bodega de están vendiendo bebidas alcohólicas sin licencia, el fiscalizador procede a imponer la multa tal cual se halla expresada en el reglamento de aplicación de sanciones; sin haber tomado en cuenta el contexto dentro de cual se configuró la infracción, con lo cual se evidencia claramente que se estaría aplicando la ley tal cual ha sido expedida, generando incertidumbre jurídica para los administrados. Así, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho Tribunal ha señalado que en sede administrativa las entidades públicas no pueden dictar actos administrativos sancionatorios sin asegurar el cumplimiento de todas las garantías vinculadas al debido proceso.

2.4. MARCO CONCEPTUAL

PRINCIPIO.- Los principios son las bases o rudimentos de una ciencia o arte (Cabanellas, 2001, pág. 412).

PROPORCIONADO.- Adecuado o conveniente para un fin (Cabanellas, 2001, pág. 478).

DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.- La discrecionalidad administrativa es definida por PAREJO ALFONSO como una potestad cuya construcción normativa permite la introducción de elementos normativos y, por tanto, radicados en la voluntad de la AP actuante, quien posee así diversas opciones al momento de dotar de contenido al acto, y todas ellas ajustada a derecho (Parejo, 2010, pág. 394).

En este mismo sentido, Bernal Pulido señala que la potestad discrecional es una atribución en cuyo ejercicio, su titular, es libre de escoger la oportunidad para su expedición y/o determinar el contenido o sentido de la decisión, y/o valorar la conveniencia o el mérito para el mismo efecto, así, como el destinatario del acto (Bernal Pulido, 2007).

PROPORCIONALIDAD.- Santiago Mir Puig, señala que se deben tener en consideración dos aspectos o exigencias que hay que distinguir en el principio de proporcionalidad de las penas. Por una parte, la necesidad misma de que la pena sea proporcionada al delito. Por otra parte, la exigencia de que la medida de la proporcionalidad se establezca en base a la importancia social del hecho (a su “nocividad social”) (Mir Puig, 2008).

El principio de proporcionalidad, que se remite al de la razonabilidad, es transversal al Derecho, es decir, se aplica en todos los ámbitos del derecho.

El caso de las sanciones administrativas, cuyo ámbito afecta legítimamente derechos del ciudadano, representa una zona en la que debe verificarse de forma muy especial el principio de proporcionalidad, principio que busca que exista una estricta correspondencia entre la infracción y la sanción, lo cual en la práctica no se cumple ya que los encargados de realizar las fiscalizaciones y determinar las infracciones y por ende las sanciones, lo hacen tomando en cuenta únicamente las disposiciones contenidas en sus reglamentos de aplicación de sanciones y no hacen ningún tipo de razonamiento jurídico para determinar las causas o circunstancias que dieron lugar a la infracción; pese a que ello está previsto por nuestro ordenamiento legal, tal como se puede apreciar de lo establecido por el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Pereira Blanco, 2015, pág. 243).

POTESTAD SANCIONADORA.- En la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, la unidad de la potestad sancionadora del Estado, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma, la adopción de la teoría del *ius puniendi* estatal revela un recurso dogmático empleado para asimilar dos figuras aparentemente distintas, pero que realmente provienen de una misma naturaleza que las caracteriza y define.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: es aquel mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa con la finalidad de acreditar la

responsabilidad del administrado, quien está sujeto a una sanción si efectivamente ha realizado la conducta infractora.

2.5. MARCO FORMAL O LEGAL

- **Constitución Política del Perú:**

Artículo 195°: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. ...”.

- **Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo IV: Principios del Procedimiento Administrativo:

... **1.4 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. Esto quiere decir que la Autoridad administrativa, tiene que adecuar su comportamiento a las normas específicas que regulan aquellas conductas que pudieran ser consideradas como infracción, así como realizar una adecuada valoración de los hechos que dan lugar a la infracción a fin de que exista una proporción entre la infracción cometida y la sanción a imponerse.

- **Decreto Legislativo N° 1272**

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.4. 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.

- **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General – D.S. N° 006-2017-JUS**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

... 3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;

- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor
- **Ordenanza Municipal N° 009-2017-MDSAC**, de fecha 24 de Agosto de 2017, mediante la cual se aprueba el cuadro de infracciones y sanciones administrativas – CISA de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas y modifica la Ordenanza N° 016-2009-MDSAC/CM, incorporando el CISA al régimen de sanciones administrativas.

CAPITULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. MÉTODOS DE LA INVESTIGACIÓN

A) Métodos generales de investigación

- **Método Inductivo – Deductivo.-** Porque la investigación partió del estudio de hechos concretos de cómo se da la inobservancia del Principio de Proporcionalidad al momento de imponerse las multas por parte de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas.
- **Método Análisis Síntesis.-** Se utilizó al hacer un estudio del Principio de Proporcionalidad: Definición, justificación, importancia, fundamento, regulación, ubicación legal y carácter del mismo que permitió comprender su relación jurídica con perjuicio que se causa a los administrados objeto de sanción.

B) Métodos Particulares

- **Método Exegético.-** El uso de este método nos permitió conocer el sentido de las normas jurídicas respecto al Derecho Administrativo

Sancionador, los Principios que delimitan la potestad sancionadora; y el sentido que quiso darle el Legislador, a través de un análisis gramatical (lingüística, etimológica). Así mismo este método implicó realizar un estudio histórico de los antecedentes jurídicos del principio de proporcionalidad en sede administrativa.

- **Método Sistemático.-** Que permitió una interpretación de las normas que regulan el Principio de Proporcionalidad, estableciendo su concordancia con todo el conjunto de normas estructuradas, desde la Ley de Procedimientos Administrativos hasta la Constitución. Se tuvo en cuenta las legislaciones internacionales y las alternativas de tratamiento jurídico.
- **Descriptivas:** Tal como lo señala Ramos Chagoya, su preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento; es decir, nos ha permitido analizar el fenómeno que se produce en los gobiernos locales, quienes a pesar de tener a su disposición las normas y reglamentos que regulan y adecuan el comportamiento de la población a dichos dispositivos legales, no los aplican adecuadamente al momento de imponer las multas y mucho menos al graduar la sanción. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada (Ramos Chagoya, 2008).

3.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA

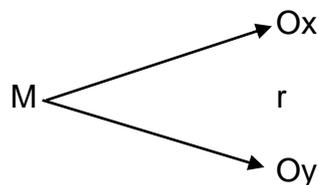
El tipo de investigación es Básica o Teórica, puesto que en primer lugar se explicó los fundamentos teóricos, doctrinarios y legales del Principio de Proporcionalidad para luego determinar su impacto en el desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.

3.3. NIVEL DE INVESTIGACIÓN

El nivel de investigación es explicativo, puesto que se explicó cómo la inobservancia del Principio de Proporcionalidad impactará en el desarrollo del distrito de San Agustín de Cajas.

3.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Diseño de investigación es el NO EXPERIMENTAL TRANSECCIONAL



Donde:

M = Muestra conformada por 40 ciudadanos que conforman la población del distrito de San Agustín de Cajas.

O = Observaciones de las variables a realizar de la muestra.

X = Observación de la variable: Inobservancia del Principio de Proporcionalidad al imponer una multa por desarrollar actividades económicas sin licencia de funcionamiento.

Y = Observación de las variables: Impacto Negativo en el Desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.

3.5. POBLACIÓN Y MUESTRA

3.5.1. Población

La población de la presente investigación estará conformada por 120 administrados entre personas naturales con negocio como personas jurídicas que desarrollan actividades económicas en el distrito de San Agustín de Cajas.

3.5.2. Muestra

Tomando en consideración que la población de investigación es finita se aplicó la siguiente fórmula para determinar la muestra de investigación:

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{E^2 (N - 1) + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

Donde:

N = Tamaño de la población

n = Tamaño de la muestra representativa a obtener.

Z α = Valor correspondiente al nivel de confianza

E = Error de la muestra o error permitido

p = Probabilidad de aceptación o proporción a favor

q = Probabilidad de rechazo o proporción en contra

Hallando la muestra:

Se ha elegido el 95% de límite de confianza para la presente investigación; por lo tanto, $Z_{\alpha} = 1.96$.

$$Z_{\alpha} = 1.96 \qquad p = 0.8$$

$$E = 0.05 \qquad q = 0.2$$

Reemplazando los valores se tiene:

$$n = \frac{(1.96)^2(120)(0.8)(0.2)}{(0.05)^2(120-1) + (1.96)^2(0.8)(0.2)}$$

$$n = 40$$

En consecuencia la muestra de investigación estará conformada por 40 comerciantes que desarrollan actividades económicas en el distrito de San Agustín de Cajas.

3.6. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

3.6.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

A) Técnicas de recolección de datos

- **Encuestas:**

Que se aplicó a los integrantes de la muestra de investigación, a través de un cuestionario de preguntas abiertas y cerradas sobre diversos aspectos de la aplicación del principio de proporcionalidad en las multas impuestas.

- **Análisis Documental:**

Que permitió recopilar información a través de documentos escritos sobre el Derecho Administrativo en lo referente a la

aplicación del Principio de Proporcionalidad al momento de imponer las multas por desarrollar actividades económicas sin licencia de funcionamiento a través de las diferentes fuentes escritas para realizar la definición, características, alcances y de las posiciones doctrinarias, relacionadas con el tema, etc., como son:

- Libros como: Tratados, manuales, ensayos.
- Códigos.
- Revistas académicas.
- Publicaciones

B) Instrumentos de recolección de datos

Los instrumentos de recolección de datos fueron el cuestionario y las fichas de análisis de contenidos.

3.6.2. Técnicas de procesamiento y análisis de datos

Se utilizó la estadística Descriptiva haciendo uso de las distribuciones de frecuencia tales como:

- Frecuencia absoluta.
- Frecuencia relativa.

Por otro lado para presentar los datos se utilizó:

- Cuadros Estadísticos.
- Gráficos como: el histograma de frecuencia, de barras y los circulares.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. PRESENTACION DE LOS RESULTADOS

4.1.1. Resultados de la encuesta formulada a propietarios o conductores de negocios del Distrito de San Agustín de Cajas

Se ha procedido a diseñar un cuestionario de preguntas y formularlo mediante una encuesta a los propietarios o conductores de negocios existentes en el Distrito de San Agustín de Cajas, a fin de determinar cómo la Inobservancia del principio de proporcionalidad causo efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – periodo 2017.

Los resultados de la encuesta son los siguientes:

Tabla N° 1. Tiempo de funcionamiento del negocio

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
De 1 a 5 años	32	72,7	72,7	72,7
Válidos Más de 10 años	12	27,3	27,3	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018

Elaborado por: el investigador

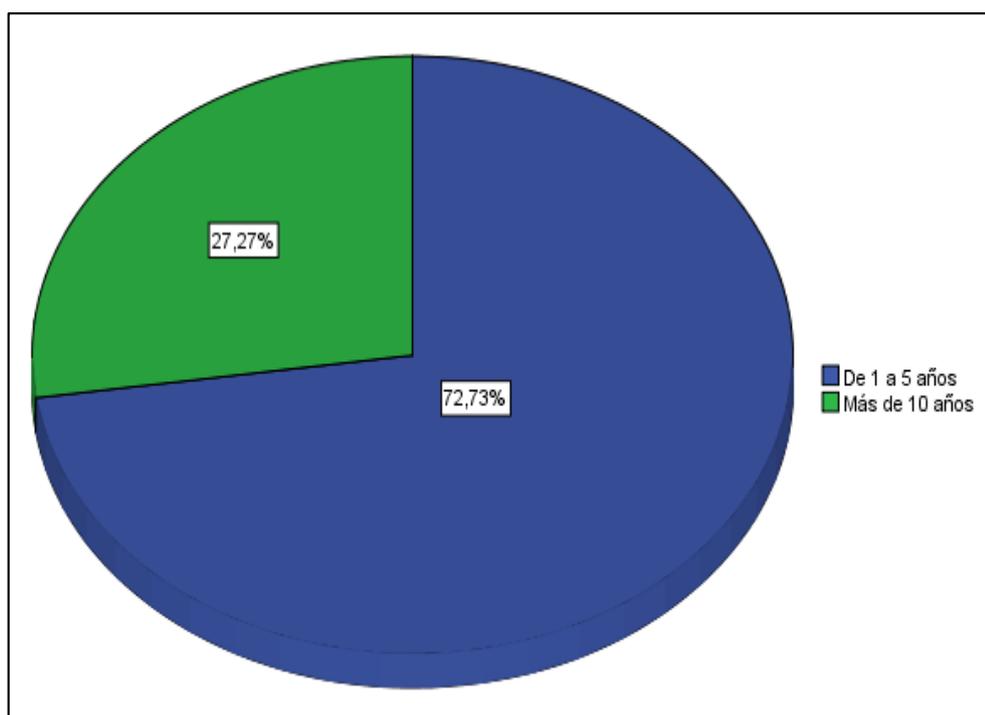


Gráfico N° 1. Tiempo de funcionamiento del negocio

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Cuál es el tiempo de funcionamiento del negocio?; el 73% indicó que su negocio tiene entre 1 a 5 años de funcionamiento y el 27% manifestó que su negocio tiene más de 10 años de funcionamiento. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 1 y Gráfico N° 1.

Tabla N° 2. Conocimiento del procedimiento sancionador

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	24	54,5	54,5	54,5
Válidos NO	20	45,5	45,5	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018

Elaborado por: el investigador

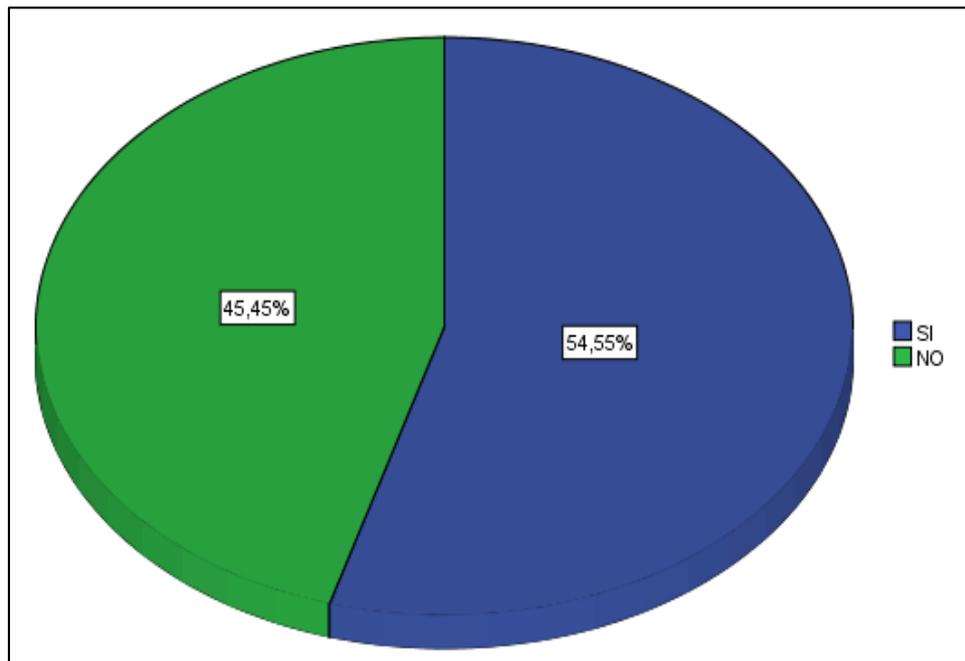


Gráfico N° 2. Conocimiento del procedimiento sancionador

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si tienen conocimiento del procedimiento sancionador?; el 55% indicó que si tienen conocimiento del procedimiento sancionador y el 45% manifestó que no tienen conocimiento del procedimiento sancionador. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 2 y Gráfico N° 2.

Tabla N° 3. Si el establecimiento comercial cuenta con licencia de funcionamiento

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	SI	24	54,5	60,0	60,0
	NO	16	36,4	40,0	100,0
	Total	40	90,9	100,0	
Perdidos	Sistema	4	9,1		
Total		44	100,0		

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018

Elaborado por: el investigador

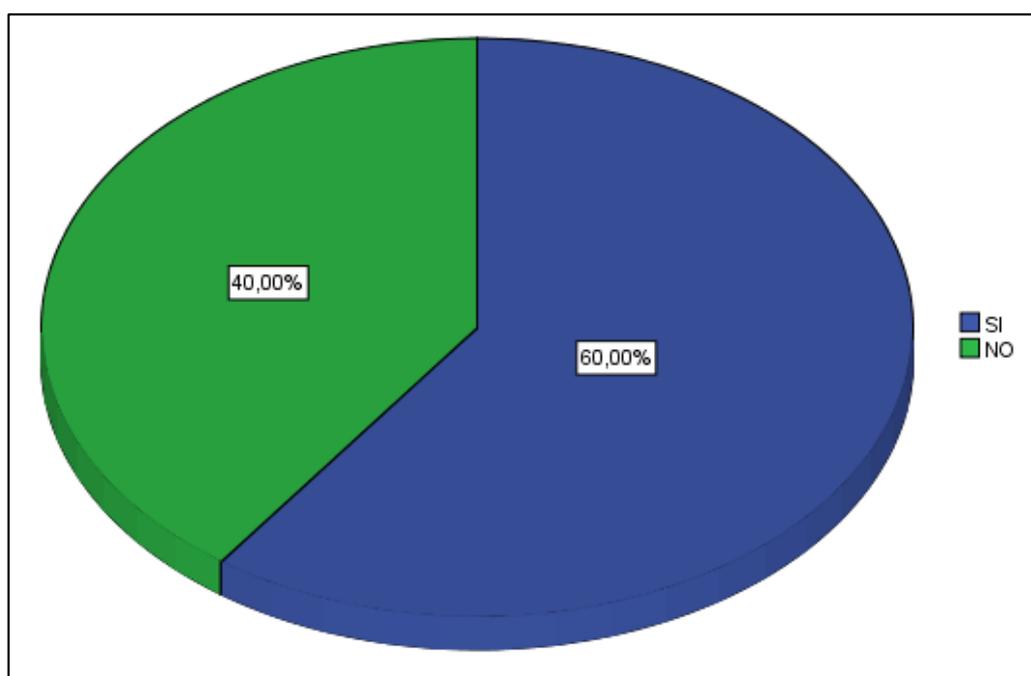


Gráfico N° 3. Si el establecimiento comercial cuenta con licencia de funcionamiento

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si su establecimiento comercial cuenta con licencia de funcionamiento?; el 60% indico que su establecimiento comercial si cuenta con licencia de funcionamiento y el 40% manifestó que su establecimiento comercial no cuenta con licencia de funcionamiento. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 3 y Gráfico N° 3.

Tabla N° 4. Realiza alguna actividad que no cuente con autorización de la municipalidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	12	27,3	27,3	27,3
Válidos NO	32	72,7	72,7	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018
 Elaborado por: el investigador

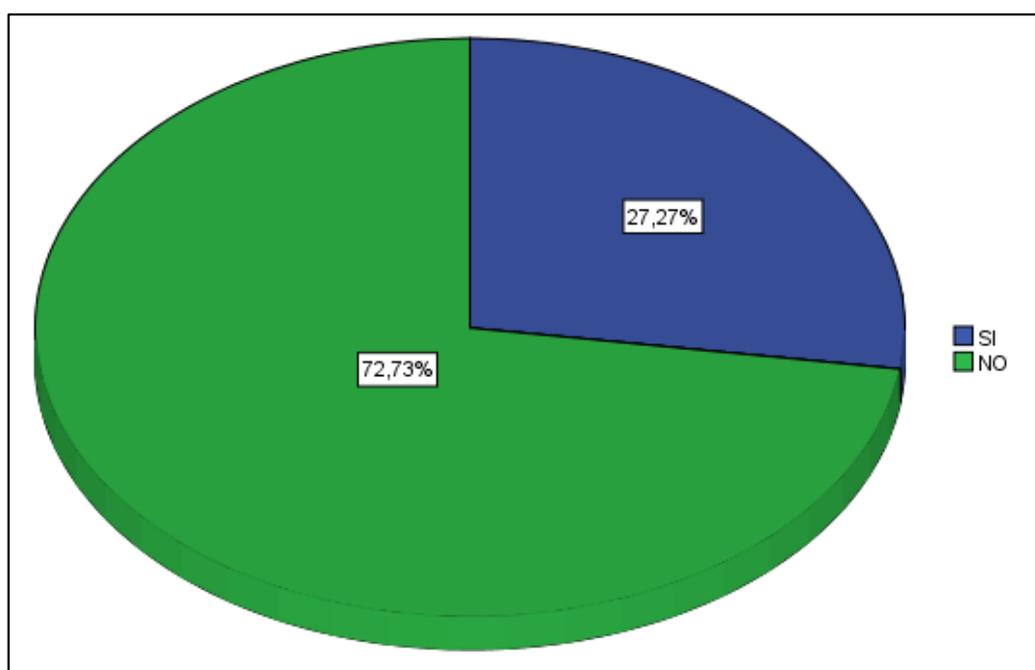


Gráfico N° 4. Realiza alguna actividad que no cuente con autorización de la municipalidad

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si realiza alguna actividad que no cuente con autorización de la municipalidad?; el 27% indico que si realiza alguna actividad que no cuenta con autorización de la municipalidad y el 73% manifestó que la actividad que realiza si cuenta con autorización de la municipalidad. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 4 y Gráfico N° 4.

Tabla N° 5. Sabe si existe alguna sanción por desarrollar actividades no autorizadas por la municipalidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	32	72,7	72,7	72,7
Válidos NO	12	27,3	27,3	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018
 Elaborado por: el investigador

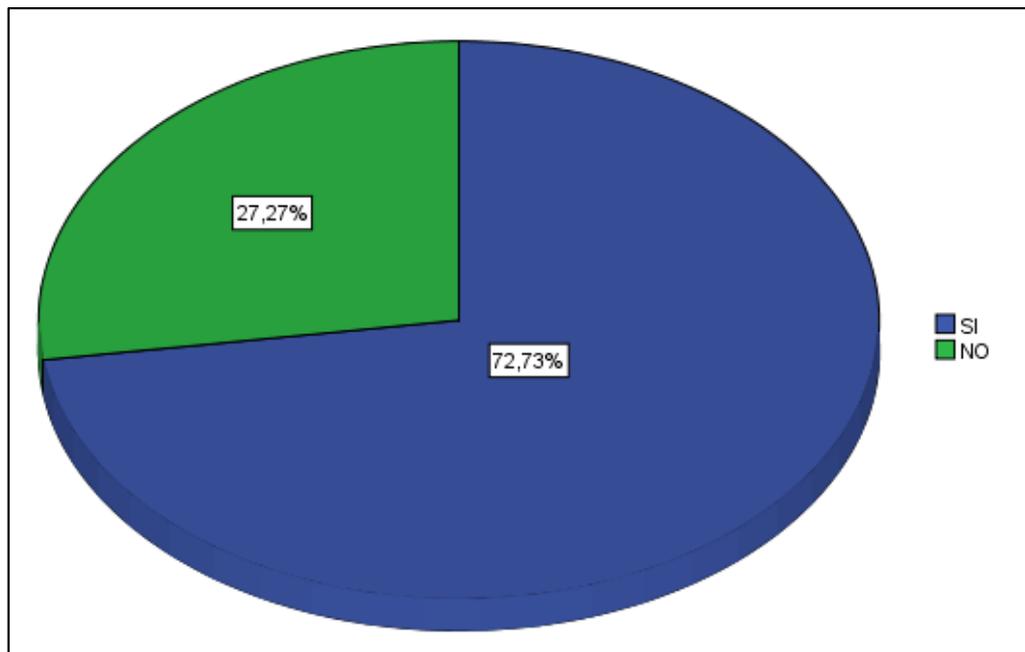


Gráfico N° 5. Sabe si existe alguna sanción por desarrollar actividades no autorizadas por la municipalidad

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si sabe si existe alguna sanción por desarrollar actividades no autorizadas por la municipalidad?; el 73% indico que si sabe que existe alguna sanción por desarrollar actividades no autorizadas por la municipalidad y el 27% manifestó que no sabe que existe alguna sanción por desarrollar actividades no autorizadas por la municipalidad. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 5 y Gráfico N° 5.

Tabla N° 6. Tiene conocimiento sobre las multas que impone la municipalidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	32	72,7	72,7	72,7
Válidos NO	12	27,3	27,3	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018
 Elaborado por: el investigador

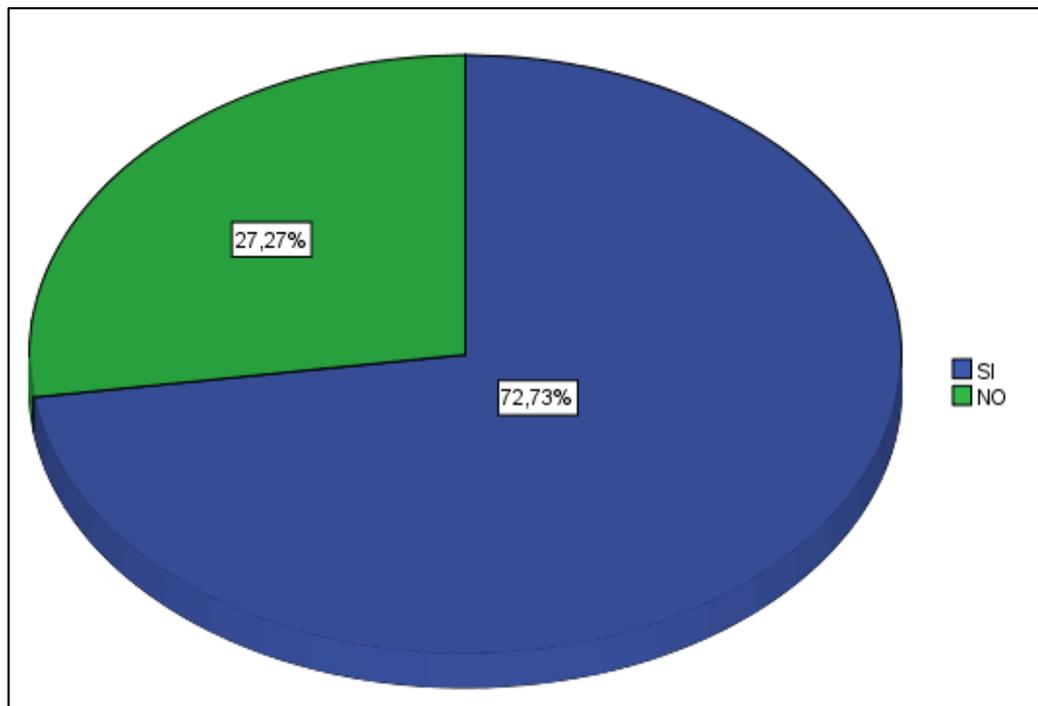


Gráfico N° 6. Tiene conocimiento sobre las multas que impone la municipalidad

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si tiene conocimiento sobre las multas que impone la municipalidad?; el 73% indico que si tiene conocimiento sobre las multas que impone la municipalidad y el 27% manifestó que no tiene conocimiento sobre las multas que impone la municipalidad. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 6 y Gráfico N° 6.

Tabla N° 7. Conoce el procedimiento de imposición de multas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	16	36,4	36,4	36,4
Válidos NO	28	63,6	63,6	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018

Elaborado por: el investigador

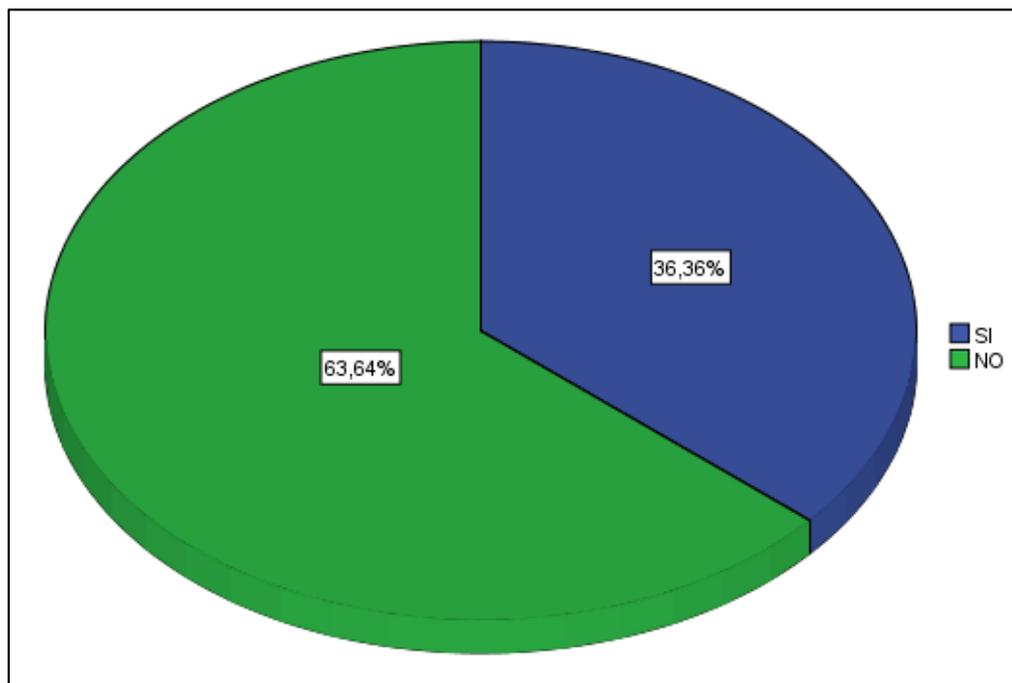


Gráfico N° 7. Conoce el procedimiento de imposición de multas

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si conoce el procedimiento de imposición de multas?; el 36% indico que si conoce el procedimiento de imposición de multas y el 64% manifestó que no conoce el procedimiento de imposición de multas. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 7 y Gráfico N° 7.

Tabla N° 8. Si comete una infracción le aplican la multa sin conocer las causas de infracción

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	12	27,3	27,3	27,3
Válidos NO	32	72,7	72,7	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018

Elaborado por: el investigador

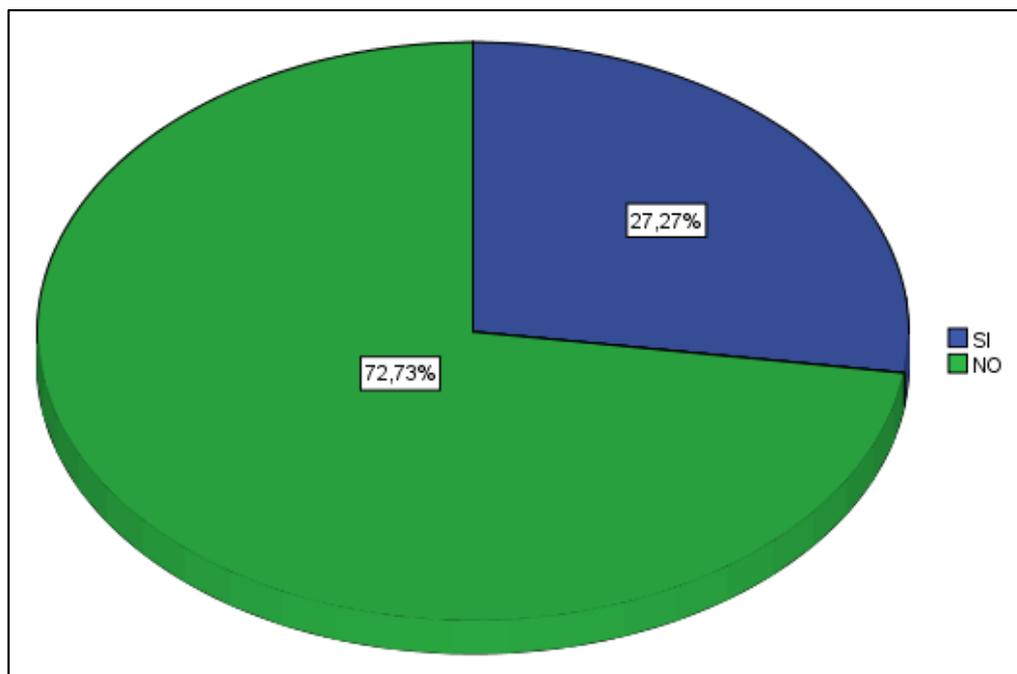


Gráfico N° 8. Si comete una infracción le aplican la multa sin conocer las causas de infracción

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si comete una infracción le aplican la multa sin conocer las causas de infracción?; el 27% indico que si comete una infracción le aplican la multa sin conocer las causas de infracción y el 73% manifestó que si comete una infracción no le aplican la multa sin conocer las causas de infracción. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 8 y Gráfico N° 8.

Tabla N° 9. Le informan sobre la proporcionalidad entre la infracción y la multa impuesta

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	8	18,2	18,2	18,2
Válidos NO	36	81,8	81,8	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018
 Elaborado por: el investigador

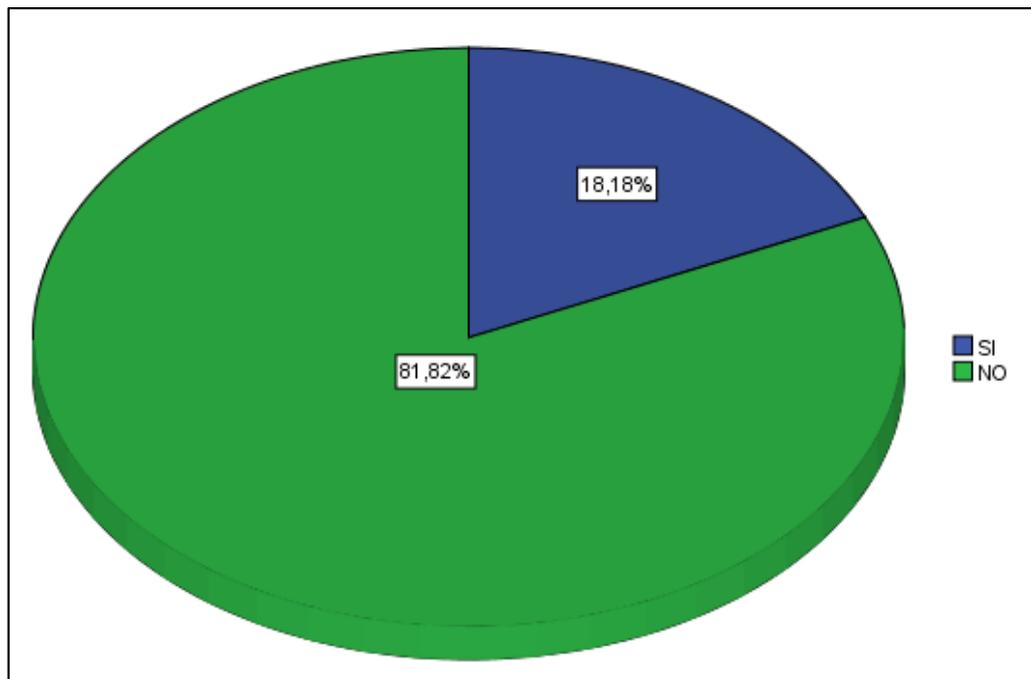


Gráfico N° 9. Le informan sobre la proporcionalidad entre la infracción y la multa impuesta

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si le informan sobre la proporcionalidad entre la infracción y la multa impuesta?; el 18% indico que si le informan sobre la proporcionalidad entre la infracción y la multa impuesta y el 82% manifestó que no le informan sobre la proporcionalidad entre la infracción y la multa impuesta. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 9 y Gráfico N° 9.

Tabla N° 10. Los funcionarios o servidores de la municipalidad le han capacitado sobre las infracciones y sanciones

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	4	9,1	9,1	9,1
Válidos NO	40	90,9	90,9	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018
 Elaborado por: el investigador

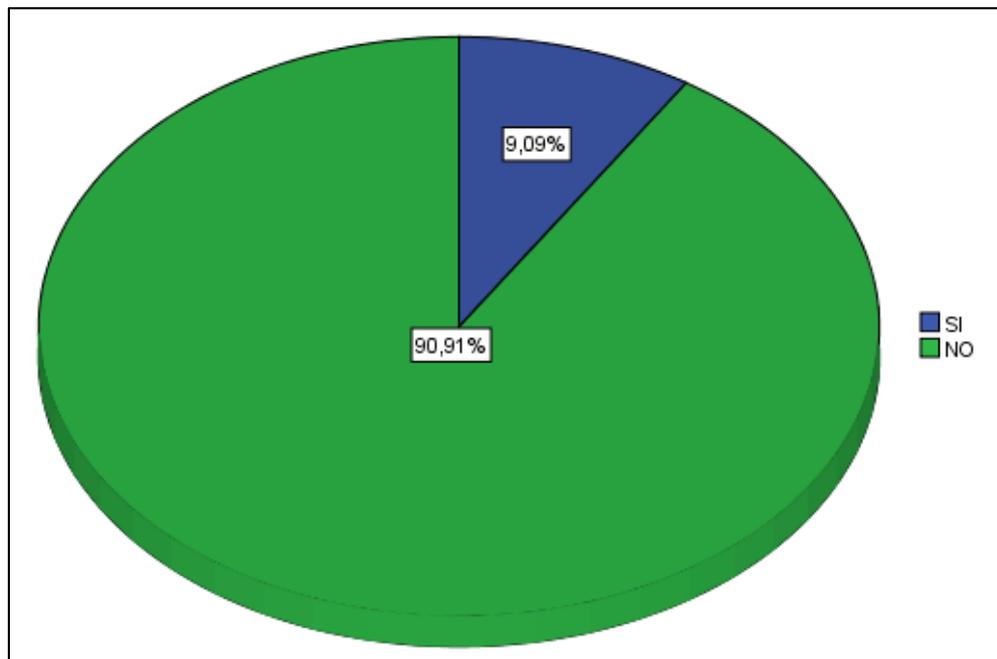


Gráfico N° 10. Los funcionarios o servidores de la municipalidad le han capacitado sobre las infracciones y sanciones

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si los funcionarios o servidores de la municipalidad le han capacitado sobre las infracciones y sanciones?; el 9% indico que los funcionarios o servidores de la municipalidad no le han capacitado sobre las infracciones y sanciones y el 91% manifestó que los funcionarios o servidores de la municipalidad si le han capacitado sobre las infracciones y sanciones. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 10 y Gráfico N° 10.

Tabla N° 11. Si le imponen una multa podría pagarla y seguir desarrollando sus actividades con normalidad

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
SI	20	45,5	45,5	45,5
Válidos NO	24	54,5	54,5	100,0
Total	44	100,0	100,0	

Fuente: encuesta formulada a la muestra de investigación el 03.01.2018

Elaborado por: el investigador

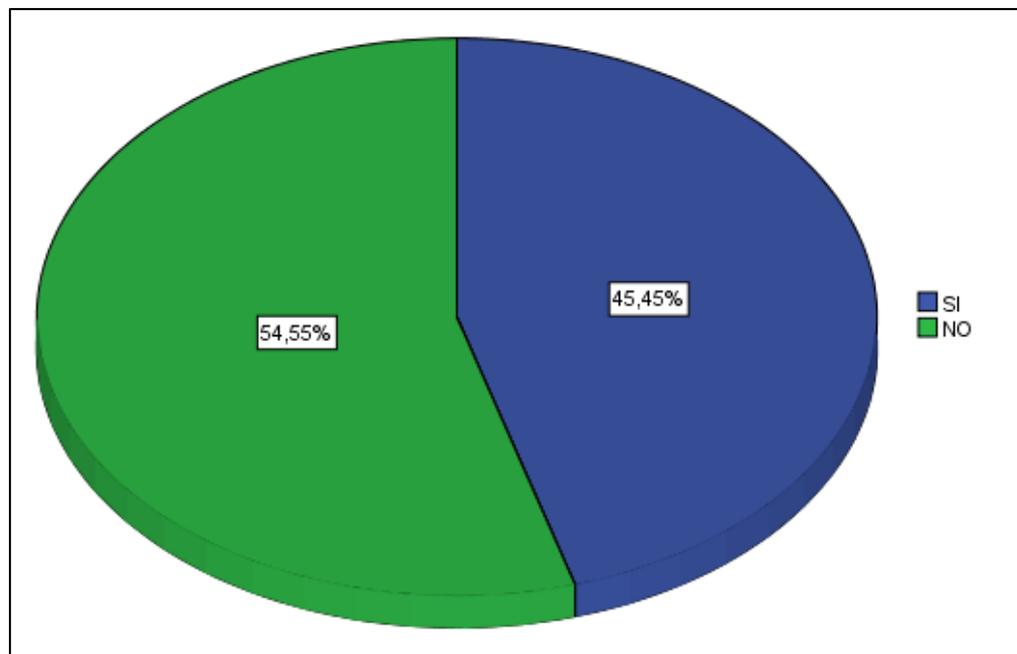


Gráfico N° 11. Si le imponen una multa podría pagarla y seguir desarrollando sus actividades con normalidad

Habiendo consultado a los propietarios o conductores de negocios ¿Si le imponen una multa podría pagarla y seguir desarrollando sus actividades con normalidad?; el 45% indico que si le imponen una multa si podría pagarla y seguir desarrollando sus actividades con normalidad y el 55% manifestó que si le imponen una multa no podría pagarla y seguir desarrollando sus actividades con normalidad. Apreciaciones plasmadas en la Tabla N° 11 y Gráfico N° 11.

4.1.2. Resultados de la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipal Distrital de San Agustín de Cajas

Se ha procedido a diseñar un cuestionario de preguntas y formularlo mediante una entrevista a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas. Los resultados son los siguientes:

Tabla N° 12. Cargo del trabajador

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Encargado de la Oficina de Asesoría Legal	1	12,5	12,5	12,5
Encargado de la Oficina de Fiscalización	2	25,0	25,0	37,5
Encargado del Área de Cobranza Coactiva	1	12,5	12,5	50,0
Encargado del Servicio al Contribuyente	2	25,0	25,0	75,0
Subgerencia de Rentas	2	25,0	25,0	100,0
Total	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018
Elaborado por: el investigador

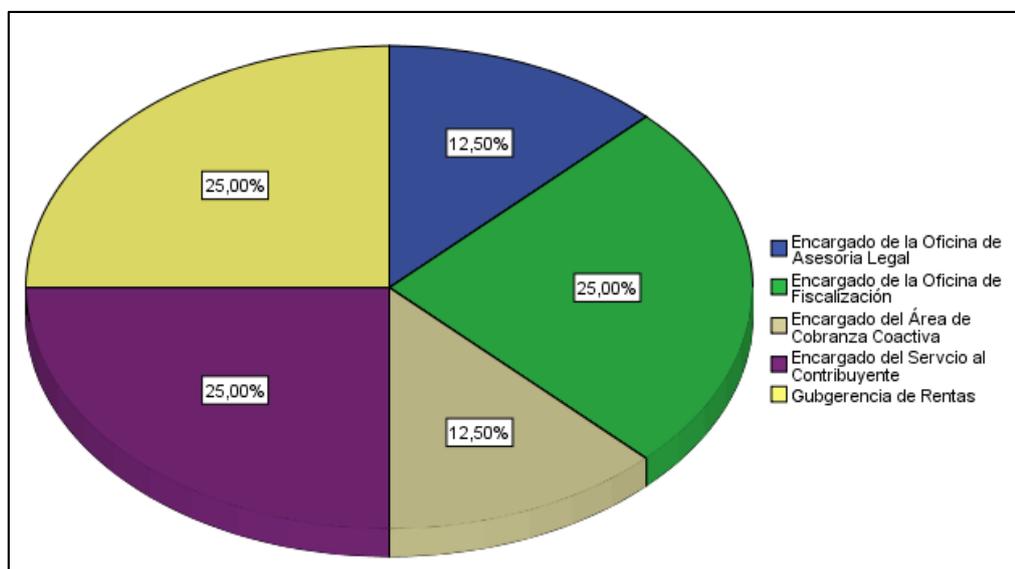


Gráfico N° 12. Cargo del trabajador

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre el área de trabajo; indicaron pertenecer a las oficinas de Asesoría Legal, de fiscalización, de Cobranza Coactiva, de Servicio al Contribuyente y de la Subgerencia de Rentas. Opiniones mostradas en la Tabla N° 12 y Gráfico N° 12.

Tabla N° 13. Procedimiento de aplicación del principio de proporcionalidad cuando se debe imponer una multa

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
De acuerdo al TUO de la Ley 27444 y el CISA	2	25,0	25,0	25,0
El procedimiento se lleva de acuerdo al CISA - Cuadro de Infracciones de Sanciones Administrativas	3	37,5	37,5	62,5
Se determina el grado de la falta para la imposición de la sanción	1	12,5	12,5	75,0
Válidos Se verifica la falta cometida, se impone la sanción de acuerdo a la proporcionalidad sea leve o grave	1	12,5	12,5	87,5
Se verifica e identifica al administrado que está en falta y se evalúa el grado de afectación para la imposición de la sanción	1	12,5	12,5	100,0
Total	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018
Elaborado por: el investigador

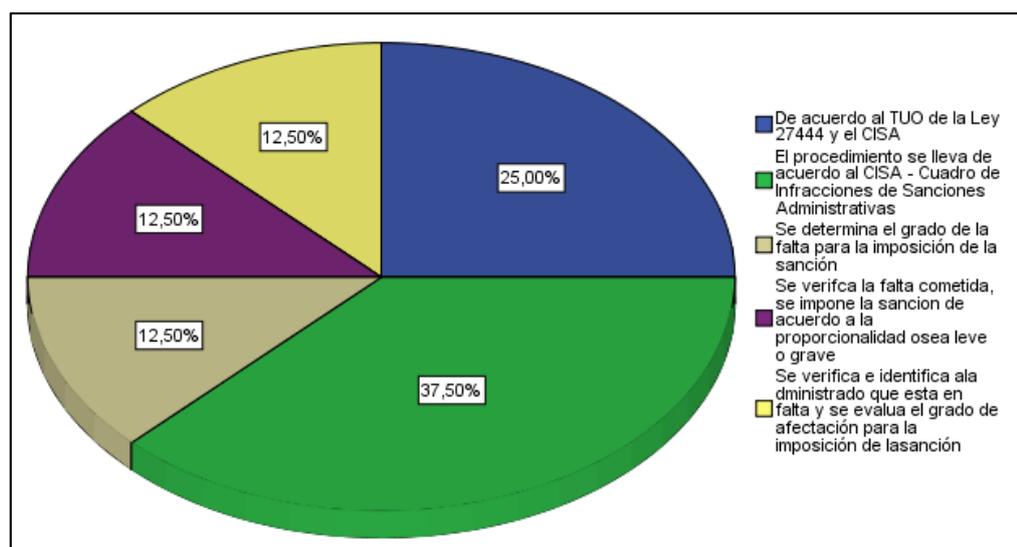


Gráfico N° 13. Procedimiento de aplicación del principio de proporcionalidad cuando se debe imponer una multa

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre: Cuál es el procedimiento de aplicación del principio de proporcionalidad cuando se debe imponer una multa; la mayoría indicaron que el procedimiento se lleva de acuerdo al CISA - Cuadro de Infracciones de Sanciones Administrativas y otros de acuerdo De acuerdo al TUO de la Ley 27444 y el CISA. Opiniones mostradas en la Tabla N° 13 y Gráfico N° 13.

Tabla N° 14. Aplicación de los subprincipios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad al momento de graduar la sanción por multas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	De acuerdo a los principios del TUO de la Ley 27444 y el CISA	1	12,5	12,5
	Se aplica todos los procedimientos, pasos y plazos del debido procedimiento de acuerdo al grado de la sanción	2	25,0	37,5
	Se aplican todos los principios del procedimiento de acuerdo al grado de infracción	1	12,5	50,0
	Se aplican todos los principios del procedimiento de acuerdo al grado de infracción y reincidencia	2	25,0	75,0
	Se aplican todos los principios establecidos en el CISA y la Ley 27444	1	12,5	87,5
	Si se aplican y están establecidos en el CISA	1	12,5	100,0
	Total	8	100,0	100,0

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018

Elaborado por: el investigador

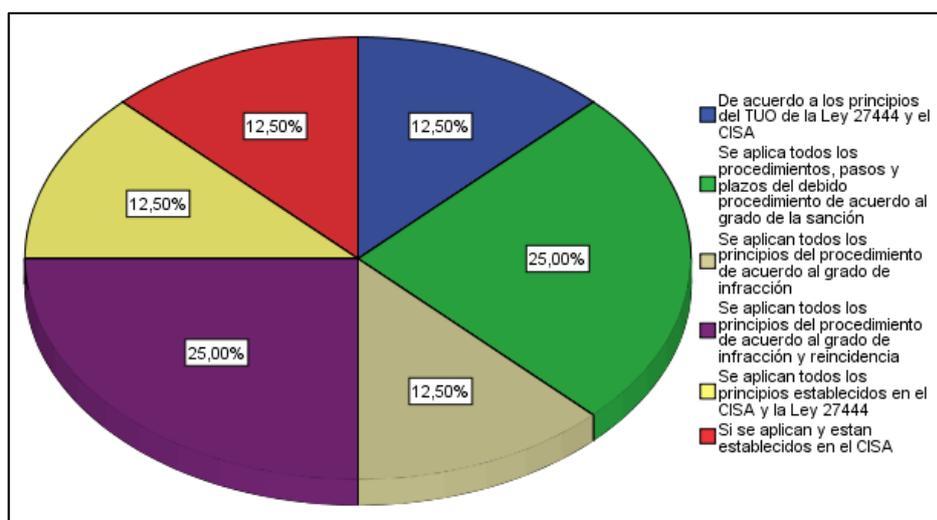


Gráfico N° 14. Aplicación de los subprincipios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad al momento de graduar la sanción por multas

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre si se aplican los subprincipios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad al momento de graduar la sanción por multas; un 25% indicaron que se aplica todos los procedimientos, pasos y plazos del debido procedimiento de acuerdo al grado de la sanción y también otro 25% indicó que se aplican todos los principios del procedimiento de acuerdo al grado de infracción y reincidencia. Opiniones mostradas en la Tabla N° 14 y Gráfico N° 14.

Tabla N° 15. Principales causas por las que se imponen multas en el Distrito

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado	
Válidos	En su mayoría por establecimientos en funcionamiento sin autorización de la municipalidad	1	12,5	12,5	12,5
	La causa principal son las infracciones de laborar sin licencias de autorización	1	12,5	12,5	25,0
	Por construcciones sin licencia, construcciones en la vía pública, apertura de establecimientos sin licencia y expender bebidas alcohólicas sin autorización	2	25,0	25,0	50,0
	Por establecimientos sin autorización de venta de bebidas alcohólicas y de construcción sin licencia de la municipalidad	1	12,5	12,5	62,5
	Por infracciones	1	12,5	12,5	75,0
	Son las infracciones establecidas en el CISA	2	25,0	25,0	100,0
	Total	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018

Elaborado por: el investigador

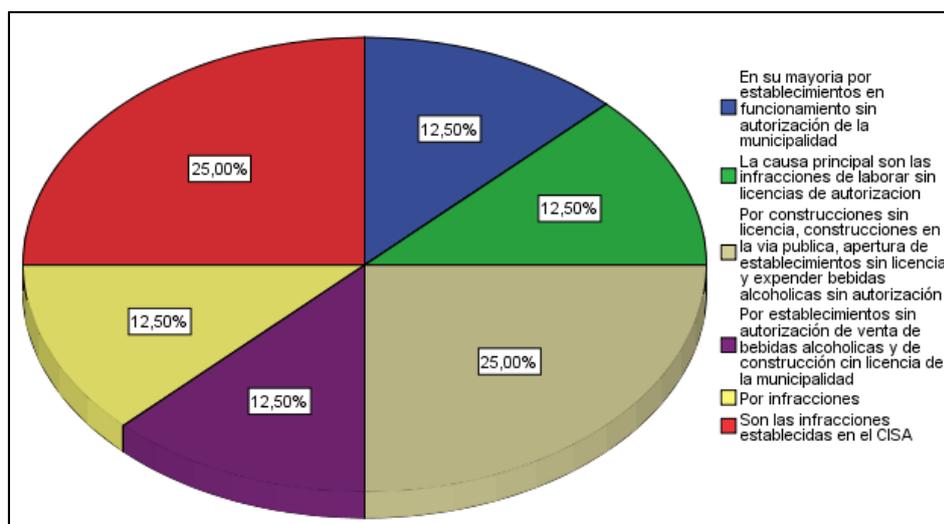


Gráfico N° 15. Principales causas por las que se imponen multas en el Distrito

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre: Cuáles son las principales causas por las que se imponen multas en el Distrito; un 25% indicaron que la causa es por construcciones sin licencia, construcciones en la vía pública, apertura de establecimientos sin licencia y expender bebidas alcohólicas sin autorización. Opiniones mostradas en la Tabla N° 15 y Gráfico N° 15.

Tabla N° 16. Cuáles son las sanciones más graves por multa impuestas en el Distrito

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Clausura y decomiso	1	12,5	12,5	12,5
La multa máxima es 150% de la UIT y la mínima es 10% de la UIT y varía de acuerdo a la sanción	1	12,5	12,5	25,0
La multa máxima es 200% de la UIT y la mínima es 10% de la UIT y varía de acuerdo a la sanción	3	37,5	37,5	62,5
Válidos Las sanciones más graves son de construcción y apertura de establecimientos que son sancionados con el derrumbe, decomiso y clausura	1	12,5	12,5	75,0
Pecuniarias de acuerdo a la UIT y no pecuniarias como clausuras y decomisos	2	25,0	25,0	100,0
Total	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018

Elaborado por: el investigador

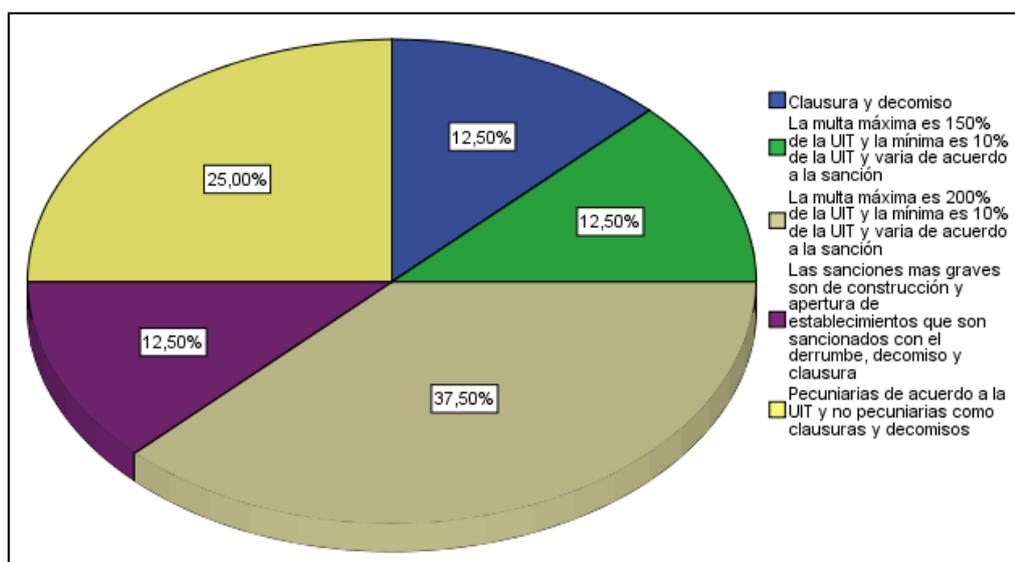


Gráfico N° 16. Cuáles son las sanciones más graves por multa impuestas en el Distrito

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre Cuáles son las sanciones más graves por multa impuestas en el Distrito; la mayoría indicaron La multa máxima es 200% de la UIT y la mínima es 10% de la UIT y varía de acuerdo a la sanción. Opiniones mostradas en la Tabla N° 16 y Gráfico N° 16.

Tabla N° 17. Qué tipo de evidencia es la que recaban los servidores para determinar la infracción materia de sanción

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
El incumplimiento de las normas y no tener documentación en regla	2	25,0	25,0	25,0
Recabar todas las evidencias posibles	2	25,0	25,0	50,0
Válidos Se recaba actas, fotografías, documentación e identificación	3	37,5	37,5	87,5
Toda evidencia digital, audio, documental e identificación del administrado	1	12,5	12,5	100,0
Total	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018
Elaborado por: el investigador

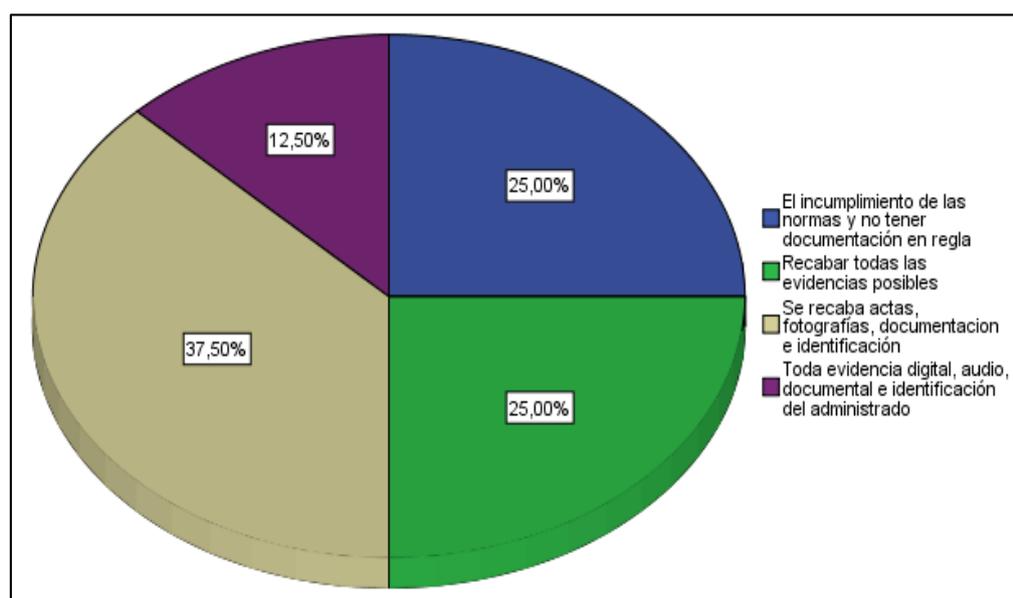


Gráfico N° 17. Qué tipo de evidencia es la que recaban los servidores para determinar la infracción materia de sanción

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre: Que tipo de evidencia es la que recaban los servidores para determinar la infracción materia de sanción; la mayoría indicaron que recaban actas, fotografías, documentación e identificación del infractor. Opiniones mostradas en la Tabla N° 17 y Gráfico N° 17.

Tabla N° 18. Recomendaciones para mejorar el trabajo del personal administrativo respecto a la imposición de sanciones respetando los derechos fundamentales de los administrados

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos				
Adecuada identificación del administrado antes de iniciar el procedimiento y agilice la tramitación	1	12,5	12,5	12,5
Identificar correctamente al administrado y aplicar la sanción administrativa	2	25,0	25,0	37,5
Mayor capacitación al personal que labora en el área de multas	1	12,5	12,5	50,0
Que se les capacite en temas tributarios y la imposición de multas y papeletas	2	25,0	25,0	75,0
Seguir los plazos correspondientes y apoyo de las áreas correspondientes	2	25,0	25,0	100,0
Total	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018
Elaborado por: el investigador

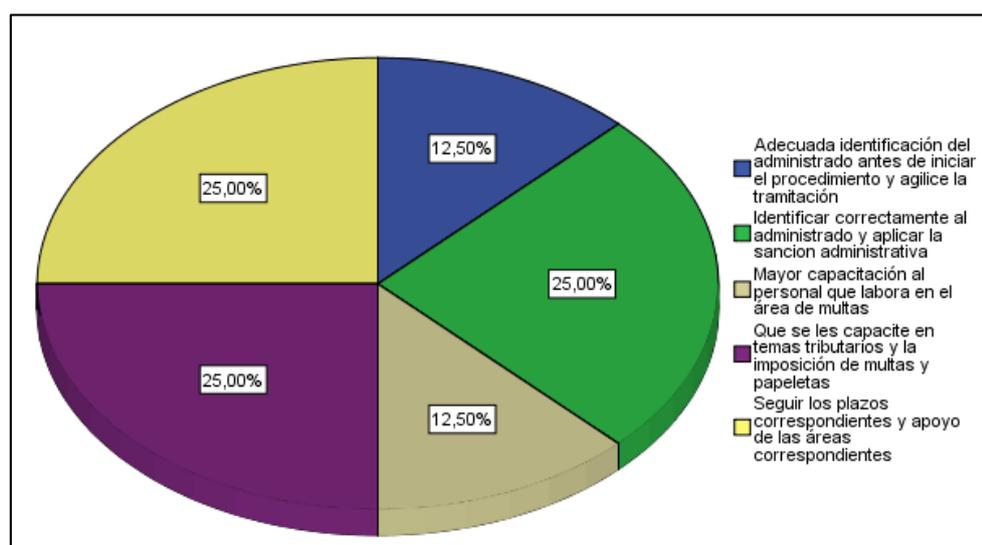


Gráfico N° 18. Recomendaciones para mejorar el trabajo del personal administrativo respecto a la imposición de sanciones respetando los derechos fundamentales de los administrados

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre: Que recomendaciones sugeriría para mejorar el trabajo del personal administrativo respecto a la imposición de sanciones respetando los derechos fundamentales de los administrados; la mayoría recomendó Identificar correctamente al administrado y aplicar la sanción administrativa y capacitarlos en temas tributarios y la imposición de multas y papeletas. Opiniones mostradas en la Tabla N° 18 y Gráfico N° 18.

Tabla N° 19. Recomendaciones respecto a los principios de la potestad sancionadora

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	1	12,5	12,5	12,5
	1	12,5	12,5	25,0
	1	12,5	12,5	37,5
	1	12,5	12,5	50,0
	2	25,0	25,0	75,0
	2	25,0	25,0	100,0
	8	100,0	100,0	

Fuente: entrevista formulada a los trabajadores del Municipio de san Agustín de Cajas el 10.01.2018
Elaborado por: el investigador

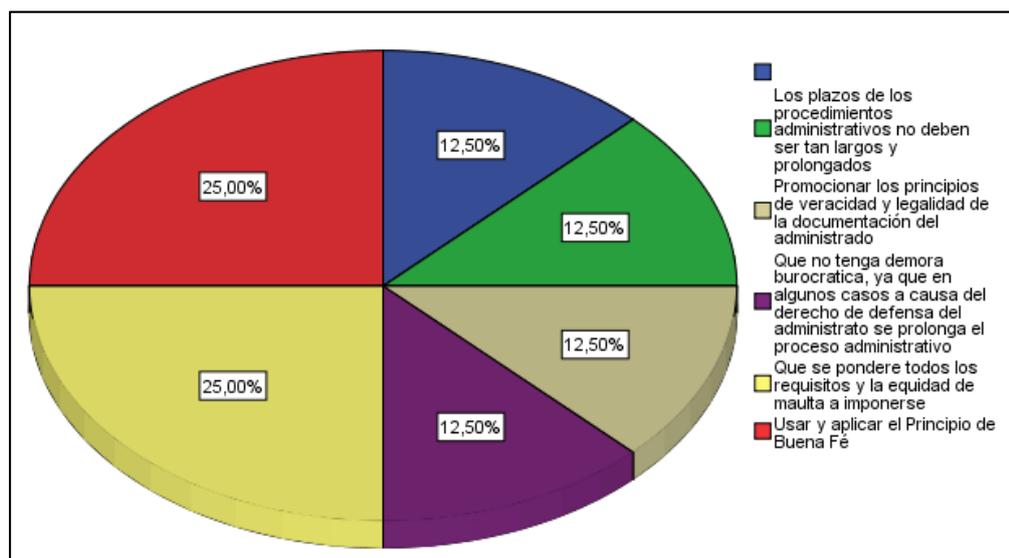


Gráfico N° 19. Recomendaciones respecto a los principios de la potestad sancionadora

En la entrevista formulada a los trabajadores de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, al consultar sobre: Que recomendaciones sugeriría respecto a los principios de la potestad sancionadora; la mayoría indicaron que se pondere todos los requisitos y la equidad de multa a imponerse y Usar y aplicar el Principio de Buena Fé. Opiniones mostradas en la Tabla N° 19 y Gráfico N° 19.

4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.2.1. PRIMERA HIPOTESIS ESPECÍFICA

La ley Orgánica e Municipales en su Artículo I.- Gobiernos Locales, establece que: “Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización ...” (Ministerio de Justicia del Perú, 2003). De este texto resaltamos que el accionar gubernamental de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas debe estar orientado a incentivar la participación vecinal y gestionar los intereses de la colectividad y la población, es más al revisar el Plan Estratégico Institucional 2017-2019 de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas en lo referente al escenario apuesta, encontramos lo siguiente: “ En el año 2030, San Agustín de Cajas se ha consolidado como un distrito en el que los vecinos gozan de adecuadas condiciones de calidad de vida. La población vive en un distrito territorialmente ordenado tanto en el nivel urbano como rural, con un sistema vial debidamente adecuado permitiendo el traslado de los pobladores para la realización de sus diversas actividades ... el distrito de San Agustín de Cajas es competitivo económicamente contando con la intervención de diversos productores del distrito (personas naturales o jurídicas) los cuales tienen acceso al comercio del mercado local y nacional” (Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, 2017). Como es de apreciarse el marco normativo para el desarrollo económico y comercial de los vecinos del distrito está establecido; marco normativo que debe ser gestionado por los gobernantes y funcionarios de la municipalidad y para ello deben tener la capacidad de gerenciar mediante estrategias efectivas las actividades de desarrollan los vecinos, incluso cuando estos cometen infracciones, estas deben ser sancionadas considerando el principio de proporcionalidad, esto es la sanción a aplicar al vecino que ha infringido la reglamentación administrativa de la Municipalidad debe responder a

criterios coherentes, necesarios, equilibrados tal que sean compatibles con las normas constitucionales respetando el estado de derecho: Pero como se ha observado en los resultados de la encuesta formulada a los dueños y conductores de los negocios y a los trabajadores del municipio cuando aplican las sanciones no se observa el principio de proporcionalidad puesto que por ejemplo cuando una distribuidora de abarrotes y una bodega no cuentan con licencia de funcionamiento les imponen la misma sanción pecuniaria y el cierre respectivo hasta que cumpla con pagar la multa, a lo cual el dueño de la distribuidora por su capacidad económica pagará de inmediato la multa pero el dueño de la bodega tendrá que recurrir a otro tipo de financiamiento para poder pagar la deuda mientras tanto no podrá seguir atendiendo en su negocio, motivos por los cuales aseveramos que la Inobservancia del principio de proporcionalidad causo efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017.

4.2.2. SEGUNDA HIPOTESIS ESPECÍFICA

Volviendo a citar a la ley Orgánica e Municipales en su Artículo I.- Gobiernos Locales, establece que: "... Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines." (Ministerio de Justicia del Perú, 2003). También en el Artículo IV.- Finalidad, establece que: "Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción" (Ministerio de Justicia del Perú, 2003); así mismo en Artículo VI.- Promoción del desarrollo económico local, prescribe: "Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas

circunscripciones” (Ministerio de Justicia del Perú, 2003). Finalmente uno de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Institucional 2017-2019 de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, establece: “Incrementar la competitividad económica del distrito” (Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, 2017).

Como se ha observado los resultados de la entrevista realizada a los trabajadores de la Municipalidad se ha identificado han precisado que la mayoría de dueños y conductores de los negocios desconocen de la reglamentación administrativa por lo que involuntariamente infringen las normas y se hacen merecedores a las sanciones, las que en la mayoría de casos por tratarse de negocios pequeños no pueden pagar de inmediato la multa y como consecuencia sus negocios están cerrados por un cierto tiempo, aspecto este que afecta al desarrollo económico del Distrito porque al pertenecer al área rural, sus actividades económicas son la agricultura y el comercio (pequeños negocios como bodegas y otros). Por lo tanto las autoridades de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas deben de realizar campañas de información y capacitación a la población sobre las normas reglamentarias vigentes concernientes a la implementación de negocios.

En tal sentido por los fundamentos expresados aseveramos que la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas causo efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.

CONCLUSIONES

1. A la primera conclusión que se arribó con la presente investigación fue que se ha realizado una exploración exhaustiva de los fundamentos teóricos filosóficos y doctrinarios del derecho administrativo, maxime, al principio de proporcionalidad, evidenciando que en el distrito de san Agustín de Cajas no se observa ni se da aplica este principio, al momento de sancionar a los administrados que incurren en alguna falta administrativa, ello conllevando a generar graves consecuencias económicas y sociales viéndose en la penosa necesidad de cerrar los negocios que en muchos de los casos es el único sustento de vida de muchas familias y por ende la migración a otros lugares para desarrollar otro tipo de actividad de sustento.
2. La segunda conclusión a la que arribo la presente investigación que según los datos obtenidos en los resultados, de la encuesta aplicada a las personas integrantes del grupo de estudio, la principal causa de sanciones se da por desconocimiento de los administrados en lo referente a sanciones e infracciones y por lo mismo que no se realizan capacitaciones por parte de los administradores o funcionarios públicos hacia los administrados, siendo este un problema que impacta directamente al desarrollo social del distrito de san Agustín de Cajas, porque se está viendo limitado en su desarrollo por el abandono del tráfico comercial por ende la infracción no es voluntaria si no por desconocimiento.
3. La tercera conclusión es que La Inobservancia del principio de proporcionalidad realizado por las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas al imponer sanciones y multas

al administrado que infringió la reglamentación administrativa ha causado efectos perjudiciales a éste porque se le privo de su libertad al trabajo, asimismo la sanción no respondió a criterios coherentes, necesarios y equilibrados tal que sean compatibles con las normas constitucionales respetando el estado de derecho.

4. La cuarta conclusión a la que se arribó con la presente investigación es que si bien La Ley Orgánica de Municipalidades prescribe que la municipalidad debe promover el desarrollo integral, sostenible y armónico del distrito de San Agustín de Cajas formulando estrategias que permitan a los vecinos desarrollar sus actividades económicas pero cuando las autoridades y funcionarios aplican multas a los administrados como hemos podido observar de manera desproporcionada, arbitraria, y en muchos casos abusando de la potestad sancionadora de la que gozan, limitándose simplemente a la sanción tal cual se encuentra o se halla contemplada en la ordenanza municipal, ello conlleva a que se produzca efectos perjudiciales a quienes incurrieron en este tipo de infracción viendo frustrados los deseos de lograr un desarrollo económico y social que les permita tener una calidad de vida.

RECOMENDACIONES

1. Que la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, debe desarrollar capacitaciones periódicas a sus trabajadores respecto a las normas reglamentarias administrativas máxime en el principio de proporcionalidad a fin de efectivizar el trabajo y evitar arbitrariedades al momento de sancionar a sus administrados.
2. Que los funcionarios públicos trabajadores de la municipalidad distrital de San Agustín de Cajas antes de sancionar a quienes incurrieron en faltas administrativas identifiquen y contextualicen el nivel socio cultural del infractor afín de poder determinar si estamos frente a vecinos analfabetos y desconocedores de las reglamentaciones administrativas, por lo que necesitan que las autoridades y funcionarios de la Municipalidad de San Agustín de Cajas desarrollen campañas de información y capacitación cuyo fin sea de informales sobre las normas que deben conocer y cumplir.
3. Se recomienda que se realice una modificatoria en la ordenanza municipal 0009-2017/mdsac, que aprueba el CISA, en el que prescriba taxativamente, que al momento de aplicar una sanción administrativa debe ir acompañado de una justificación lógica, que motive dicha sanción, ya que va a restringir un derecho fundamental que es el derecho al trabajo.
4. Reza el dicho “un vecino informado, un buen contribuyente” por lo que la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas debe emprender campañas de información a los vecinos a fin de incentivar su participación activa en pro del desarrollo del Distrito.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas. (01 de enero de 2017). *Plan Estratégico Institucional 2017-2019 de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas*. Recuperado el 14 de abril de 2019, de <http://munisanagustin.gob.pe/sites/default/files/PLAN%20ESTRATEGICO%20INSTITUCIONAL.pdf>
- Alarcon Sotomayor, L., Gómez Tomillo, M., Rebollo Puig, M., Tirado Barrera, J., Jara Bautista, J., Santy Cabrera, L., . . . García Caveró, P. (2017). *Derecho Administrativo Sancionador*. Lima - Perú: Instituto Pacífico.
- Arroyo Jiménez, L. (2015). La proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo. *Ius la revista*, 12-15.
- Becerra Suarez, O. (18 de febrero de 2012). *El principio de proporcionalidad en el Derecho Constitucional Peruano*. (L. PUCP, Editor) Recuperado el 14 de abril de 2019, de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/orlandobecerra/2012/02/18/el-principio-de-proporcionalidad/>
- Becerra Suarez, O. (18 de febrero de 2012). *El principio de proporcionalidad en el Derecho Constitucional Peruano*. (L. PUCP, Editor) Recuperado el 14 de abril de 2019, de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/orlandobecerra/2012/02/18/el-principio-de-proporcionalidad/>
- Beltrán Fuentes, S. (2014). *Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar .
- Bernal Pulido, C. (2007). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cabanellas, G. (2001). *Diccionario enciclopédico de derecho usual* (26 ed.). Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Castillo, L. (2005). *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*. Piura: Universidad de Piura. Piura.
- Fix Zamudio, H. (07 de julio de 2005). *Concepto y contenido de la justicia administrativa*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de

- Investigaciones Jurídicas de la UNAM :
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>
- Fleiner, F. (1933). *Instituciones de Derecho Administrativo*. (G. Sabino A. , Trad.) Buenos Aires: Ed. Labor S. A.
- García Figueroa, A. (mayo de 2009). *Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo*. Obtenido de http://www.indret.com/pdf/621_es.pdf
- Guerra Filho, W. (1997). Derechos fundamentales, proceso y principio de proporcionalidad. *Revista Galega de Administración Pública*(16), 223-253.
- Iberley. (04 de enero de 2017). *Concepto de administrado y clases según su relación con la Administración*. (E. IBERLEY, Editor) Recuperado el 14 de abril de 2019, de <https://www.iberley.es/temas/administrado-concepto-clases-61660>
- Jorge Coviello, P. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho - PUCP*(67), 140-153. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3009/3511>
- Junceda Moreno, J. (2004). *Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadores. Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Civitas.
- León Untiveros, M. (2014). El principio de proporcionalidad en el procedimiento sancionador Metodología para la determinación de la sanción administrativa. *Revista para el análisis del Derecho*, 38-41.
- Ministerio de Justicia del Perú. (26 de mayo de 2003). *Ley Orgánica de Municipalidades LEY N° 27972*. (SPIJ, Editor) Recuperado el 14 de abril de 2019, de http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Mir Puig, S. (2008). *Derecho penal. Parte general*. Barcelona: Ed. Reppertor.
- Moron Urbina, J. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*(13), 237-238. Obtenido de [http://www.academia.edu/12845389/LOS_PRINCIPIOS_DELIMITADORES_DE_LA_POTESTAD_SANCIONADORA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_EN_LA_LEY_PERUANA,](http://www.academia.edu/12845389/LOS_PRINCIPIOS_DELIMITADORES_DE_LA_POTESTAD_SANCIONADORA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_EN_LA_LEY_PERUANA)

- Moron Urbina, J. C. (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (décima ed.). Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.
- Nieto García, A. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista Española de Derecho Administrativo*(81), 35-75. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098617>
- Paredes Hurtado, D. (2013). *El Debido Proceso Administrativo: Análisis de los Procedimientos Sancionatorios de Telecomunicaciones, Sanitario y Electrico* . Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Parejo, A. (2010). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Pedraz Penalva, E. (1990). *Constitución, jurisdicción y proceso*. Madrid: Ed. Akal, lre.
- Pereira Blanco, I. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Lima - Perú: Editorial Gaceta Jurídica.
- Ramos Chagoya, E. (1 de julio de 2008). *Métodos y técnicas de investigación*. Recuperado el 14 de abril de 2019, de <https://www.gestiopolis.com/metodos-y-tecnicas-de-investigacion>
- Real Academia Española. (05 de setiembre de 2019). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=proporcionalidad>
- Rojas Franco, E. (2007). *Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo*. Guayaquil: Edilex S.A. Editores .
- Sieira Mucientes, S. (2004). *La interpretación y aplicación de los derechos fundamentales por el Tribunal Constitucional: El principio de proporcionalidad” en VVAA (Coord.. ÁLVAREZ VÉLEZ M. I.) Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*. Madrid: Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas.
- Tamayo Pereyra, P. (2014). *Análisis de la compatibilidad del sistema de sanciones en el sector eléctrico con la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú .
- Tirado, J. (2012). *Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Villacorta Mancebo, L. (2005). Principio de igualdad y legislador: arbitrariedad y proporcionalidad como límites (probablemente insuficientes). *Revista de Estudios Políticos*(130), 69-99.

Wikipedia. (05 de abril de 2018). *Desarrollo Social*. Recuperado el 14 de abril de 2019, de https://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_social

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES
Problema general	Objetivo general	Hipótesis general	VI
¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017?	Determinar qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas – 2017.	La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas, produjo efectos negativos al administrado y en el desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas – 2017	La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad
Problema Especifico.-	Objetivos Específicos.-	Hipótesis Específicos.-	VD
<p>a. ¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas?</p> <p>b. ¿Qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas?</p>	<p>a. Establecer qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas.</p> <p>b. Establecer qué efectos produjo la inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas, al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.</p>	<p>a) La Inobservancia del principio de proporcionalidad causó efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa de la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas.</p> <p>b) La inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas causó efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas.</p>	<p>❖ Efectos perjudiciales al administrado que infringió la reglamentación administrativa</p> <p>❖ Efectos perjudiciales al desarrollo del Distrito de San Agustín de Cajas</p>

UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

**"Inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la
municipalidad distrital de San Agustín de Cajas – periodo – 2017"**

DATOS GENERALES:

SEXO: VARON

MUJER

CONDICIÓN LABORAL: conductor

propietario

TIEMPO DE FUNCIONAMIENTO

1-5 años

5- 10 años

más de 10 años

UBICACIÓN GEOGRAFICA

GIRO COMERCIAL

1. Sabe que es un procedimiento sancionador?

SI

NO

2. Su establecimiento comercial cuenta con Licencia de Funcionamiento?

SI

NO

3. Realiza alguna actividad que no cuente con autorización de la municipalidad?

SI

NO

4. Sabe si existe alguna sanción por desarrollar actividades no autorizadas por la municipalidad?

SI

NO

5. Tiene conocimiento sobre las multas que impone la Municipalidad?

SI

NO

6. Conoce el procedimiento de imposición de multas?

SI

NO

7. Si comete una infracción le aplican la multa sin conocer las causas de la infracción?

SI

NO

8. Le informan sobre la proporcionalidad entre la infracción y la multa impuesta?

SI

NO

9. Los funcionarios o servidores de la municipalidad le han capacitado sobre las infracciones y sanciones?

SI

NO

10. Si le imponen una multa podría pagarla y seguir desarrollando sus actividades con normalidad?

SI

NO

GRACIAS

Entrevista

Código: _____

Buen día. El objetivo de esta entrevista es obtener mayor información respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de las multas que aplica la Municipalidad Distrital de San Agustín de Cajas. La sinceridad de sus argumentos será de gran utilidad para la investigación

1. ¿Cuál es su cargo y tiempo de experiencia en el tema de imposición de multas?
2. ¿Cuál es el procedimiento de aplicación del principio de proporcionalidad cuando se debe imponer una multa?
3. ¿Se aplican los sub principios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad al momento de graduar la sanción por multas? ¿De qué manera?
4. ¿Cuáles son los principales causas por las que se imponen multas en el Distrito?
5. ¿Cuáles son las sanciones más graves por multa impuestas en el Distrito?
6. ¿Qué tipo de evidencia es la que recaban los servidores para determinar la infracción materia de sanción?
7. ¿Qué recomendaciones sugeriría para mejorar el trabajo del personal administrativo respecto a la imposición de sanciones (multas) respetando los derechos fundamentales de los administrados?
8. ¿Qué recomendaciones sugeriría para respecto a los principios de la potestad sancionadora?

Muchas gracias por su colaboración.