

# **UNIVERSIDAD PRIVADA ANTEROR ORREGO**

---

**FACULTAD DE DERECHO Y C.C. POLÍTICAS**

**PROGRAMA DE ESTUDIO DE DERECHO**



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

**EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LAS MEDIDAS DE CARÁCTER  
PROVISIONAL EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT**

**ÁREA DE INVESTIGACIÓN: DERECHO ADMINISTRATIVO**

**AUTOR: BACH. JULIO MIJAIL SEBASTIAN QUISPE**

**JURADO EVALUADOR:**

**PRESIDENTE: LOZANO PERALTA, RAUL YVAN**

**SECRETARIA: JESSIE CATHERINE TAPIA DIAZ**

**VOCAL: BENITES VASQUEZ, TULA LUZ**

**ASESOR: MS. LUIS ANGEL ZAVALA ESPINO**

**CODIGO ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0939-5024>**

**TRUJILLO – PERÚ**  
**2021**

**FECHA DE SUSTENTACIÓN: 2022/03/17**

# UNIVERSIDAD PRIVADA ANTEROR ORREGO

---

FACULTAD DE DERECHO Y C.C. POLÍTICAS

PROGRAMA DE ESTUDIO DE DERECHO



TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LAS MEDIDAS DE CARÁCTER  
PROVISIONAL EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT

ÁREA DE INVESTIGACIÓN: DERECHO ADMINISTRATIVO

AUTOR: BACH. JULIO MIJAIL SEBASTIAN QUISPE

JURADO EVALUADOR:

PRESIDENTE: LOZANO PERALTA, RAUL YVAN

SECRETARIA: JESSIE CATHERINE TAPIA DIAZ

VOCAL: BENITES VASQUEZ, TULA LUZ

ASESOR: MS. LUIS ANGEL ZAVALA ESPINO

CODIGO ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0939-5024>

TRUJILLO – PERÚ  
2021

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 2022/03/17

## DEDICATORIA

“DEDICO ESTE TRABAJO A MIS PADRES,  
MANUEL Y ADRIANA, QUIENES ME  
PERMITIERON CONVERTIRME EN UNA  
HERRAMIENTA PARA ALCANZAR  
JUSTICIA”

## RESUMEN

La presente Tesis denominada “**El principio de razonabilidad y las medidas de carácter provisional en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT**”, busca corroborar de qué manera, la aplicación del artículo 29 de la Ordenanza Municipal Nro. 003-2008-MPT afecta el principio de razonabilidad en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores aplicados por la Municipalidad Provincial de Trujillo.

Bajo ese contexto, nuestra problemática se planteó de la siguiente manera: **¿DE QUÉ MANERA EL ÚNICO PLAZO DE VIGENCIA EN LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 29 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT EMITIDA POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TRUJILLO, VULNERA EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD?**; ante lo cual establecemos los siguientes objetivos: *i)* Explicar la dimensión jurídica de los principios que regulan el procedimiento administrativo sancionador, priorizando el principio de razonabilidad en la aplicación de medidas de carácter provisional, *ii)* Determinar el marco legal y jurídico que regula el procedimiento administrativo sancionador en el Perú y las medidas de carácter provisional, precisando las inconsistencias entre la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT y el T.U.O. de la Ley N° 27444 y *iii)* Proponer la modificatoria del artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, garantizando el principio de razonabilidad al momento de dictarse medidas de carácter provisional.

Por otro lado, nuestra hipótesis se describe de la siguiente manera: “El artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, emitida por la Municipalidad Provincial de Trujillo, vulnera el principio de razonabilidad en la imposición de medidas de carácter provisional, al establecer un único plazo de vigencia de treinta (30) días hábiles, sin que la autoridad tenga la posibilidad de graduar el plazo de la medida provisional adoptada, de acuerdo a cada caso en particular”.

Como resultado de la investigación se logró corroborar que el artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT sí vulnera el principio de razonabilidad al establecer un único plazo de treinta (30) días hábiles para imponer medidas de carácter provisional durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

## **ABSTRACT**

This Thesis called "The principle of reasonableness and provisional measures in Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT", seeks to corroborate how, the application of Article 29 of Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT it affects the principle of reasonableness within the framework of the disciplinary administrative procedures applied by the Provincial Municipality of Trujillo.

In this context, our problematic was formulated as follows: **HOW IS THE ONLY PERIOD OF VALIDITY FOR THE IMPOSITION OF PROVISIONAL MEASURES, PROVIDED FOR IN ARTICLE 29 OF MUNICIPAL ORDINANCE No. 003-2008-MPT ISSUED BY DOES THE PROVINCIAL MUNICIPALITY OF TRUJILLO VIOLATE THE PRINCIPLE OF REASONABILITY?**; Before which we formulate the following objectives: i) Explain the legal dimension of the principles that regulate the administrative sanctioning procedure, prioritizing the principle of reasonableness in the application of provisional measures, ii) Determine the legal framework that regulates the administrative sanctioning procedure in Peru and provisional measures, specifying the inconsistencies between Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT and the TUO of Law No. 27444 and iii) Propose the amendment of Article 29 of Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT, in order to guarantee the principle of reasonableness in the imposition of provisional measures.

On the other hand, our hypothesis is described as follows: "Article 29 of Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT, issued by the Provincial Municipality of Trujillo, violates the principle of reasonableness in the imposition of provisional measures,

by establishing a single term of thirty (30) work days, without the authority having the possibility of adjusting the term of the provisional measure adopted, according to each particular case”

As a result of the investigation, it was possible to corroborate that article 29 of Municipal Ordinance No. 003-2008-MPT does violate the principle of reasonableness by establishing a single term of thirty (30) work days to impose provisional measures during development. of the administrative sanctioning procedure.

## TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO I .....	1
1. REALIDAD PROBLEMÁTICA.....	2
2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
3. HIPÓTESIS.....	7
4. OBJETIVOS.....	7
4.1. General.....	7
4.2. Específicos.....	8
5. JUSTIFICACIÓN.....	8
6. ANTECEDENTES.....	9
CAPÍTULO II .....	12
SUB CAPÍTULO I.....	13
CONSIDERACIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ .....	13
1. Concepto de Procedimiento Administrativo.....	13
2. El marco normativo del Procedimiento Administrativo en el Perú.....	14
4. La potestad sancionadora del Estado.....	16
5. Los principios de la potestad sancionadora.....	17
5.1. Principio de legalidad.....	17
5.2. Principio del debido procedimiento.....	18
5.3. Principio de razonabilidad.....	19
5.4. Principio de tipicidad.....	20
5.5. Principio de irretroactividad.....	21
5.6. Principio de concurso de infracciones.....	22
5.7. Principio de continuación de infracciones.....	22
5.8. Principio de causalidad.....	23
5.9. Principio de presunción de licitud.....	24
5.10. Principio de culpabilidad.....	24
5.11. Principio de no bis in idem.....	25
SUB CAPÍTULO II.....	27
LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT .....	27

1. Objeto de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT .....	27
2. Las medidas de carácter precautorias en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT .....	27
3. Clasificación de las medidas provisionales.....	29
4. El artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT y la vigencia de las medidas de carácter provisional.....	32
CAPÍTULO III .....	34
1. Tipos de investigación .....	35
1.1. Por su profundidad: Investigación descriptiva.....	35
2. Diseño de investigación:.....	35
3. Material de Estudio:.....	35
4. Métodos .....	37
4.1. Métodos Lógicos .....	37
4.2. Método Analítico.....	37
4.3. Métodos Jurídicos .....	38
5. Recolección de datos.....	38
6. Procesamiento de datos.....	39
CAPÍTULO IV .....	41
CAPÍTULO V .....	46
CONCLUSIONES .....	47
RECOMENDACIONES .....	48
BIBLIOGRAFÍA.....	50
ANEXOS .....	52
ANEXO 1 .....	53

# **CAPÍTULO I**

---

# **PROBLEMA**

## 1. REALIDAD PROBLEMÁTICA

Los Gobiernos Locales, como entidades públicas reconocidas, gozan de autonomía política, económica y administrativa, de acuerdo a lo previsto en el artículo 194 de nuestra Constitución Política. Parte de dicha autonomía, permite que las Municipalidades Provinciales o Distritales establezcan su propia normativa a seguir en materia tributaria, urbanismo, seguridad ciudadana, potestad sancionadora, entre otras, dentro del ámbito de su jurisdicción.

Es así que, en busca de avalar el cumplimiento de la normativa de cada Gobierno Local, la autoridad tiene la capacidad de fiscalizar el respeto de los deberes exigibles a los administrados, y si es necesario, aplicar medidas correctivas cuando se detecta el incumplimiento de la norma municipal. En principio, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en su artículo 46 establece que, frente al incumplimiento de las regulaciones municipales, la autoridad podrá imponer sanciones pecuniarias y no pecuniarias en mérito al régimen de sanciones previamente establecido, bajo los parámetros del procedimiento administrativo sancionador, pues dicha figura *“tiene la finalidad de efectivizar las sanciones que recaen en contra de los administrados”* (GUZMÁN NAPURÍ, 2013).

Si bien, *“el procedimiento administrativo sancionador encuentra sustento en la potestad de autotutela del Estado”* (MINJUS, 2017), su desarrollo se enmarca en la Ley N° 27444, en su artículo 230º y su Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en cuyo artículo 246, señala que se debe ceñir por el principio de legalidad, el principio del debido procedimiento, el principio de

tipicidad, el principio de razonabilidad, entre otros establecidos; a fin de contar con los criterios y parámetros jurídicos esenciales en la actuación administrativa.

En ese contexto, nuestro ordenamiento jurídico, mediante el artículo 254 del TUO de la Ley N° 27444, también faculta a la autoridad Municipal a imponer medidas provisionales para garantizar la aplicabilidad de la posible sanción impuesta mediante una resolución final, *“cuya decisión administrativa es adoptada de modo unilateral con el objeto de asegurar la eficacia de la acción administrativa a su cargo”* (MORANTE GUERRERO, 2014”).

Es así que, ante la verificación de la comisión de una conducta infractora, la entidad Municipal puede, por ejemplo, imponer una medida provisional de clausura inmediata sin la necesidad de estar inmerso en un procedimiento administrativo previo, y es que la esencia de las medidas precautorias es suspender y/o evitar que la conducta ilícita detectada continúe desarrollándose para asegurar la ejecución de la resolución final, sin que ello signifique en lo absoluto la imposición anticipada de una sanción, pues la misma se determinará recién cuando el procedimiento sancionador haya culminado. No obstante, dicha capacidad debe enmarcarse dentro de los principios generales del Derecho Administrativo previstos en el artículo IV del TUO de la Ley N° 27444.

Precisamente, uno de los principios que regula la actividad del Estado es el de razonabilidad, establecido en el artículo IV, inciso 1.4 del TUO de la Ley N° 27444, el cual impone al Estado la obligación de aplicar una adecuada proporción entre los medios a emplear y los fines u objetivos públicos tutelados para que las restricciones aplicadas a los administrados sean las estrictamente necesarias para alcanzar su

fin, con el objetivo de no generar una afectación que resulte difícil o imposible de subsanar al administrado, evitando excesos en el uso de las potestades de las que goza el Estado.

El profesor PONS CÁNOVAS (2001), de manera acertada señala que, al momento de disponer la aplicación de medidas precautorias, *“el Estado debe realizar un juicio de razonabilidad que justifique su decisión, de modo que no pueda aplicar medidas de forma genérica y automática”*.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional (Exp. N° 1803-2004-AA/TC) ha indicado que *“la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias”*, lo cual se traduce en que el Estado debe valorar las circunstancias que rodean el hecho a fin de tener la justificación lógica que motive todo acto discrecional, tal como es la imposición de medidas provisionales.

Como se aprecia, nuestro ordenamiento jurídico otorga las herramientas necesarias a la autoridad Municipal para garantizar el cumplimiento de su normativa, concediendo plena facultad de iniciar procedimientos administrativos sancionadores y si corresponde, imponer las medidas precautorias que considere necesarias. Sin embargo, dichas facultades pueden sobrepasar los lineamientos mínimos exigidos en la normativa vigente, como es el caso de la Municipalidad Provincial de Trujillo, pues a través de su Ordenanza N° 003-2008-MPT, que regula el Procedimiento

Administrativo Sancionador aplicable para el distrito de Trujillo, vulnera el principio de razonabilidad al establecer como vigencia para las medidas de carácter precautorias un único plazo de treinta (30) días hábiles, conforme se describe en su artículo 29: “Las medidas de carácter provisional tienen una vigencia de treinta (30) días hábiles prorrogables por un plazo adicional también de treinta (30) días hábiles, en caso de impugnación a la resolución que contiene la medida de carácter provisional. El plazo de vigencia de treinta (30) días hábiles de la medida de carácter provisional se computa desde el día siguiente en que es notificada la resolución que inicia el procedimiento administrado sancionador dentro del cual se hubiera emitido la misma”.

Si bien, como ya se ha mencionado anteriormente, la autoridad tiene plena facultad para imponer medidas provisionales, conforme lo previsto en el artículo 254.1 del TUO de la Ley N° 27444, dicha capacidad, al ser una acción cuya consecuencia jurídica inmediata es la imposición de restricciones al administrado, tiene que respetar los criterios de intensidad, proporcionalidad y necesidad, previstos expresamente en el artículo 254.2 del referido cuerpo normativo, pues como en el mismo se indica, la adopción de medidas temporales no debe exceder el límite de lo estrictamente forzoso para velar el cumplimiento de los derechos que se pretenden cautelar.

No obstante, de la redacción del artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, se aprecia claramente un divorcio entre la proporcionalidad exigida para imponer medidas de carácter provisional, y la finalidad que ella busca, pues al

establecerse un plazo fijo para la vigencia de las medidas provisionales, resulta imposible realizar un juicio de valor de cada caso en concreto.

Dicha situación ha conllevado a que inspectores de la comuna de la provincia de Trujillo, en cumplimiento de su labor fiscalizadora, adopten medidas precautorias, como es el caso de la clausura inmediata, por el término de treinta (30) días hábiles, sin tener la posibilidad de discriminar cada caso a fin de no excederse más allá de lo que sea necesario para cautelar los derechos de la sociedad, lo cual contraviene con lo previsto en el artículo 254.4 del TUO de la Ley N° 27444.

Un claro ejemplo sobre la evidente desproporcionalidad existente, son las diversas medidas provisionales de clausura temporal que ha impuesto la Sub Gerencia de Defensa Civil de la comuna de la provincia de Trujillo, pues amparándose en el artículo 23° de la Ordenanza N° 003-2008-MPT, se faculta de manera excepcional a los inspectores fiscalizadores a imponer, en la etapa de actuación previa, y sin notificación preliminar, una medida provisional de clausura inmediata por un único plazo de treinta (30) días hábiles cuando se ha detectado la presunta comisión de una infracción administrativa, sin que se permita analizar cada caso en concreto, dejando de lado los criterios de aplicación acordes al principio de razonabilidad, pues sin importar el bien y/u objetivo a cautelar, todas las medidas provisionales que se imponen tienen una duración de treinta (30) días hábiles.

Ante dicha situación, es necesario analizar si la aplicación de un único plazo de vigencia en las medidas precautorias, prevista en el artículo 29° de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, se encuentra enmarcada en los lineamientos del

Derecho Administrativo general, y cómo su imposición colisiona de manera permanente con el principio de razonabilidad.

## **2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿De qué manera el único plazo de vigencia en la imposición de medidas de carácter provisional, previsto en el artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT emitida por la Municipalidad Provincial de Trujillo, vulnera el principio de razonabilidad?

## **3. HIPÓTESIS**

El artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, emitida por la Municipalidad Provincial de Trujillo, vulnera el principio de razonabilidad en la imposición de medidas de carácter provisional, al establecer un único plazo de vigencia de treinta (30) días hábiles, sin que la autoridad tenga la posibilidad de graduar el plazo de la medida provisional adoptada, de acuerdo a cada caso en particular.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. General**

Establecer en qué medida, la aplicación del artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, vulnera el principio de razonabilidad cuando la comuna de la provincia de Trujillo impone medidas de carácter provisional

estableciendo un único plazo de vigencia por treinta días hábiles sin que la autoridad pueda graduar el plazo, en cada caso en particular.

#### **4.2. Específicos**

- ✓ Explicar la dimensión jurídica de los principios rectores que regulan el procedimiento administrativo peruano, priorizando el principio de razonabilidad en la aplicación de medidas provisionales.
  
- ✓ Determinar el marco legal y jurídico que reglamenta el procedimiento administrativo sancionador en el Perú y las medidas de carácter precautorias, precisando las inconsistencias entre la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT y el T.U.O. de la Ley N° 27444.
  
- ✓ Proponer la modificatoria del artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, con el objetivo de prevalecer el principio de razonabilidad en la imposición de medidas de carácter provisional.

#### **5. JUSTIFICACIÓN**

La presente investigación busca determinar si las medidas de carácter precautorias que impone la Municipalidad Provincial de Trujillo, respecto al plazo de duración de las mismas, se enmarcan en los parámetros del principio de razonabilidad que exige rigurosamente nuestro ordenamiento jurídico.

Si bien, la autoridad Municipal posee plena facultad para dictar medidas restrictivas frente al incumplimiento de la normativa interna, su aplicación resulta cuestionable por cuanto se ha previsto un único plazo de vigencia para las medidas de carácter provisional, esto es de 30 días hábiles, conforme se señala en el artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, lo cual impide la posibilidad de graduar el plazo de acuerdo a cada caso en concreto.

En ese contexto, no se pretende cuestionar la naturaleza de la imposición de una medida provisional, pues su finalidad es resguardar el interés colectivo cuando la autoridad detecte la comisión de una infracción administrativa; sin embargo, es necesario realizar una profunda valoración a fin de determinar cómo la fijación de un único plazo de vigencia para las medidas provisionales afecta el principio de razonabilidad.

## **6. ANTECEDENTES**

Los estudios realizados que guardan directa vinculación con la presente investigación son:

- **MORÓN URBINA, Juan Carlos (2010). “Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la administración”. Perú.**

*“Nuestro Tribunal Constitucional ha declarado que no afecta al debido proceso del afectado que se clausure temporalmente negocios,*

*establecimientos y locales sin necesidad de realizar un procedimiento previo de descargo o emplazamiento, cuando se verifique por parte de la autoridad pública –en este caso municipal– una actuación al margen de la ley y atendiendo además razones de seguridad.*

*Su adopción requiere un análisis de proporcionalidad sobre el tipo y duración de la medida de seguridad, de modo que, permitan coexistir los bienes y valores como libertad y patrimonio, con los de vida, salud y seguridad. Sería indebido que la medida de seguridad implementada o la forma de aplicarla resulte irrazonable, desproporcionada, o injustificadamente lesivo a los otros derechos constitucionales, cuando basta para el mismo fin aplicar una medida provisional. Por ello, una vez dictada la medida, su contenido es una decisión mutable cuando cese el riesgo previsto por la autoridad”.*

- **ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. (2010). “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano. Una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debería hacerse al respecto”. Perú.**

*“Sin embargo, necesario es tener presente que la actividad cautelar cuenta con algunas características, ya reconocidas como tales en el Derecho Comparado. Y es que, por ejemplo, aun cuando con ambas se busca el aseguramiento de determinados elementos (y, por ende, existen varios puntos en común entre ellas), en puridad no hablamos de lo mismo cuando nos referimos a medidas cautelares y medidas provisionales. Deberá*

*entonces apreciarse que las medidas cautelares, como aquí ya se ha anotado, buscan asegurar una cabal tutela de los derechos ciudadanos. En cambio, lo que se busca con las medidas provisionales es tutelar el interés general (supuestamente) a cargo de la Administración”.*

- **TARDIÒ PATO, José Antonio. (2004). “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. España.**

*“En cuanto al carácter cautelar, como ya hemos anticipado, tales medidas pueden incluir no sólo el aseguramiento de la eficacia en sentido estricto de la resolución final que se dicte en el procedimiento a la que dicha medida se vincula (es decir que la misma se pueda cumplir y, en caso de incumplimiento, ejecutar coactivamente), sino también otras que la garantizan en sentido amplio: la posibilidad de contar con el aparato probatorio necesario que la sustente y, como recoge el art. 15.1 del R.D. 1398/1993, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y satisfacer las exigencias de los intereses generales. Por eso, el art. 111.4 de la Ley 30/1992 prevé como contra-cautelares (que en definitiva son otro tipo de medidas cautelares), aquellas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros”.*

# **CAPÍTULO II**

---

## **MARCO CONCEPTUAL**

## **SUB CAPÍTULO I**

### **CONSIDERACIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ**

#### **1. Concepto de Procedimiento Administrativo**

El procedimiento administrativo se entiende como el cúmulo de actuaciones que ejecutan las entidades del Estado para satisfacer de manera adecuada el interés público, estableciéndose una simbiosis entre la autoridad administrativa y el administrado para obtener como resultado un acto administrativo.

Asimismo, se podría considerar que el procedimiento administrativo forma parte del Derecho Administrativo que impone lineamientos y directivas que garanticen los derechos de los interesados en todas las etapas que demande la actuación administrativa, estableciéndose una relación directa entre el ciudadano (administrado) y el funcionario o servidor público como representante del Estado.

En un inicio, se consideraba que el procedimiento administrativo únicamente era un simple camino para alcanzar determinado acto de interés público, limitándose a la exigencia de formalismos y plazos excesivos que atentaban contra los derechos de los administrados; sin embargo, en la actualidad se considera como una herramienta que busca obtener del Estado una buena administración que se ve reflejada en la satisfacción del ciudadano.

## **2. El marco normativo del Procedimiento Administrativo en el Perú.**

A finales de los años 60's, cuando nuestro país atravesaba por los episodios más complicados de nuestra democracia, el once de noviembre del año 1967 se promulgó el Decreto Supremo N° 006-SC, con el que se aprobó el "Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos", cuyas regulaciones enmarcaban los primeros alcances de la relación Estado – administrado.

Dicho instrumento fue, por más de 35 años, la base legal de la reglamentación de los procedimientos que realizaba el Estado, hasta su modificación mediante el Decreto Ley N° 26111, donde además de cambiarse el nombre por el de "Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos", se reestructuraron las diversas instituciones jurídico – administrativas que hoy rigen en nuestro vigente marco normativo.

Entre las principales modificaciones, se resalta la reducción de los plazos para la atención del administrado, cuyo incumplimiento acarrearía las primeras sanciones funcionales por el deficiente accionar del Estado. Asimismo, se introdujo lo que sería el primer paso para la simplificación administrativa en nuestro país, pues se dejó de exigir documentación original al administrado, lo cual promovió una mayor interacción de la ciudadanía con las entidades del Estado, frente a los procedimientos administrativos a realizar.

Sin embargo, a pesar de haberse introducido cambios significativos en el procedimiento administrativo peruano, no fue sino hasta el 11 de abril del 2001 en que se promulgó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), cuya finalidad fue establecer los lineamientos jurídicos necesarios para garantizar el amparo de los derechos del administrado por la actuación del Estado, y así salvaguardar el interés general.

Como resultado de las constantes modificaciones promovidas por los constantes cambios de nuestra realidad nacional que buscan cada vez más el logro de la simplificación administrativa en el Estado, se promulgó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, logrando de esta manera la compilación ordenada de la ley y de todas sus modificatorias, permitiendo de esta manera una mejor elucidación de las normas que la conforman, en beneficio de la ciudadanía en general.

### **3. El procedimiento administrativo sancionador**

Se entiende como el conjunto de acciones destinadas a corroborar las responsabilidades administrativas, frente a la comisión de conductas calificadas como infracciones, lo cual conllevaría la aplicación de una sanción. En este procedimiento, los ciudadanos tienen el derecho de hacer

prevalecer su defensa frente a las actuaciones dictadas por la Administración Pública, lo cuales están claramente establecidos mediante principios y normas que regulan la facultad sancionadora del Estado.

La principal diferencia entre el procedimiento administrativo sancionador con el procedimiento administrativo general, reside en la necesidad de establecer en límites procedimentales que eviten la afectación derechos constitucionales que protegen al administrado frente al *ius puniendi* estatal.

Precisamente, el numeral 245.2 del artículo 245 del TUO de la Ley N° 27444 señala que las directivas que regulan la facultad sancionadora del Estado, se ejecutan de forma excepcional o supletoria a los procedimientos previstos en leyes especiales, observando los principios de la potestad sancionadora, como también de las garantías establecidas para el procedimiento administrativo sancionador, evitando adoptar situaciones desfavorables a los administrados.

#### **4. La potestad sancionadora del Estado**

La facultad sancionadora o *ius puniendi* del Estado es entendida como la potestad que tiene el Estado para perseguir y sancionar a los individuos, sean estos personas naturales o jurídicas, que realizan conductas que atentan contra el ordenamiento jurídico.

Si bien esta potestad es directamente relacionada con la sanción penal frente a la comisión de una falta o delito previamente establecido, el Estado ha ampliado la facultad de imponer sanciones más allá de la que imponen nuestros órganos jurisdiccionales.

Es así que, mediante Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, se faculta a las Municipalidades Provinciales o Distritales a sancionar las conductas que atenten contra el desarrollo económico, desarrollo urbano, la salud, el ornato público, la moral, las normas de defensa civil, imponiendo sanciones como multas, medidas de carácter provisional como clausuras o decomisos limitando los derechos de los ciudadanos.

En ese contexto, lo que se debería buscar es la existencia de una proporcionalidad establecida entre la conducta reprochable y la sanción o medida de carácter provisional impuesta.

## **5. Los principios de la potestad sancionadora.**

### **5.1. Principio de legalidad**

Se considera un principio rectore de nuestro marco legal y jurídico que constituye una base inherente del Estado de Derecho pues exige que las actuaciones de la autoridad administrativa se enmarquen en los lineamientos

previstos en nuestra constitución, las leyes y demás dispositivos legales, en razón de los fines para lo que fueron emitidos.

Este principio garantiza que la actuación de la autoridad administrativa se base y tenga su respaldo, en todo momento, en una ley preexistente enmarcada en nuestra constitución. Es así que, como bien lo señala el profesor López Olvera, las entidades estatales no pueden respaldarse, en virtud de la carencia de leyes expresas, en la imposición de las potestades discrecionales por sí mismas, ya que en dicho accionar las autoridades podrían extralimitarse al punto de que los ciudadanos estaríamos sujetos a su mera voluntad. (LOPEZ OLVERA, 2005).

Nuestro Tribunal Constitucional, mediante expediente N° 1182-2005-PA/TC ha establecido que la aplicabilidad del principio de legalidad evita que se impute la comisión de una falta administrativa o se aplique una sanción cuando esta conducta no se encuentre previamente establecida en la ley.

Es así que, el principio de legalidad exige en primer término, que la conducta reprochable se encuentre previamente regulada a través de una ley; y que esta, determine los criterios exactos que permitan establecer la responsabilidad y la posible sanción a un caso concreto.

## **5.2. Principio del debido procedimiento**

En mérito a este principio rector, los ciudadanos tenemos derechos y garantías ingénitos al debido proceso adjetivo, lo cual implica el derecho a manifestar alegatos, a ofrecer medios probatorios y exigir un resultado justo fundado en el marco normativo vigente.

Es así que en palabras del profesor MARIO MORELLO, 1994, la aplicabilidad del debido proceso se cumple cuando el sujeto fue notificado de la existencia del procedimiento que se le ha aperturado y también cuando se le permite ser oído y presentar pruebas que considere pertinentes para su descargo.

Este principio crea dos etapas del procedimiento sancionador el cual es dividido por una instancia instructora y otra instancia sancionadora, los cuales ejecutan las denominadas fases instructiva y decisoria respectivamente, las realizaciones de estas etapas recaen en autoridades diferentes, y tiene por finalidad garantizar que la sanción se adopte con total imparcialidad y legalidad posible, evitando que la autoridad decida sobre juicios de valor o presunciones previamente establecidas.

### **5.3. Principio de razonabilidad**

El inciso 3 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, establece que las sanciones impuestas por la autoridad administrativa deben ser equivalentes a la conducta infractora calificado como infracción, considerándose los siete criterios que se detallan a continuación:

- a) El aprovechamiento ilícito que se obtiene por la comisión de la infracción;
- b) La posibilidad de advertir la infracción;
- c) La intensidad del perjuicio al interés público y/o derechos protegidos;
- d) El daño económico provocado;
- 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 condiciones propias de la comisión de la infracción;
- g) La determinación de intencionalidad en la conducta del infractor.

Estos criterios que son de obligatoria observación por parte las autoridades administrativas, buscan regular la posible sanción ante la realización de una conducta tipificada como infractora, obteniendo como resultado una resolución idónea y proporcionada.

Este principio está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad, que tiene su origen en la doctrina alemana como principio *prohibición de excesos*, y establece un criterio constitucional que advierte a la autoridad pública que tienen la facultad de limitar, de alguna manera, la conducta de los ciudadanos.

#### **5.4. Principio de tipicidad**

Este principio establece que únicamente se configuran conductas pasibles de sanción aquellas que se encuentran previstas en normas con rango de

ley sin que se permita alguna interpretación extensiva o análoga. Así mismo, prescribe que mediante de la tipificación de las conductas infractoras no es posible establecer el acatamiento de restricciones que no estén preliminarmente consagradas en nuestro ordenamiento legal.

En ese orden de ideas, el principio de tipicidad indica que solo se puede sancionar un hecho cuando este se encuentre previamente establecido y definido por la autoridad competente bajo una ley o en su defecto, su reglamento.

#### **5.5. Principio de irretroactividad**

Este principio garantiza que únicamente se pueden imponer las sanciones al momento de la comisión de la conducta que motiva la infracción administrativa, salvo que las posteriores le sean menos gravosas al ciudadano.

Indudablemente este principio, se respalda en el principio de legalidad y de seguridad jurídica, el cual señala que las leyes que imponen una sanción no pueden tener ejecutarse retroactivamente.

Por último, respecto a la excepción de la aplicación retroactiva de las sanciones administrativas, es necesario precisar que mediante Decreto Legislativo N° 1272 se modificó el principio de irretroactividad con el objetivo

de prescribir los escenarios en los que se sería aplicable establecer su excepción, estableciéndose en su inciso 2 los siguientes supuestos “i) Tipificación de la conducta infractora menos gravosa. ii) Previsión de la sanción menos gravosa. Inclusive de aquellas que se encuentran en ejecución a la entrada en vigencia la norma nueva. iii) Plazos de prescripción menos gravosas”.

#### **5.6. Principio de concurso de infracciones**

El inciso 6 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 establece que *“cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes al respecto”* .

Este principio establece el procedimiento a seguir cuando se presente casuística que tengan similares conductas que califiquen como más de una infracción administrativa, determinando que, ante la ocurrencia de esta situación, la autoridad administrativa deberá aplicar la más grave sin que ello conlleve a la sumatoria de las mismas.

#### **5.7. Principio de continuación de infracciones**

Este principio, establece la viabilidad de imponerse sanciones derivadas de la comisión de infracciones en las que el ciudadano incida en forma permanente, para ello se requiere que: i) haya transcurrido no menos de

30 días desde que se impuso la última sanción; y, ii) se acredite haber solicitado al ciudadano demostrar que cesó la conducta infractora en el marco del plazo otorgado.

Este supuesto de continuación de infracciones administrativas requiere que se hayan cometido varias acciones u omisiones que infrinjan el mismo mandato y que el administrado actúe con pleno conocimiento e intención de vulnerar la ley administrativa. Para determinar la existencia de este hecho se requiere que haya transcurrido un periodo de tiempo establecido, esto es 30 días, y que, además, se reitere la misma acción típica con absoluta intencionalidad, a pesar del apercibimiento realizado por la autoridad.

#### **5.8. Principio de causalidad**

Bajo este principio, se establece que la responsabilidad incide en el ciudadano que ejecuta la acción u omisión prevista como conducta reprochable.

Este principio establece que la responsabilidad administrativa la asume quien realizó la conducta reprochada por la ley, requiriéndose de manera imperativa que el ciudadano contenga una vinculación de causa-efecto respecto del hecho tipificado como infracción.

### **5.9. Principio de presunción de licitud**

Este principio establece que la autoridad administrativa no debe presumir en primera instancia, que el administrado ha cometido una infracción mientras no se acredite fehacientemente lo contrario.

Su naturaleza establece que la responsabilidad de probar la conducta infractora recae en las entidades del estado, debiéndose probar los hechos constatados y los elementos de prueba que tengan las partes intervinientes en el procedimiento sancionador. En consecuencia, la imputación de responsabilidad y la eventual sanción, no puede determinarse por indicios y/o conjeturas, sino que debe mediar suficiente motivación que respalde la decisión adoptada.

### **5.10. Principio de culpabilidad**

Mediante este principio se establece que *“la responsabilidad administrativa tiene carácter subjetivo (dolo o culpa), a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”*. Esta disposición requiere que la autoridad administrativa deba acreditar la responsabilidad individualizada para la determinación de una infracción administrativa.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia del 3 de enero de 2003 según Expediente 0010-2002-AI/TC señala que «El principio de

culpabilidad es una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado; (...)" . Esta afirmación advierte una nueva limitación de la facultad sancionadora de la administración, por cuanto esta no solamente debe tipificar y encausar la conducta infractora, si no también debe corroborar la existencia del nexo entre el autor (administrado) y la conducta imputada.

### **5.11. Principio de no bis in idem**

Mediante este principio se establece una restricción de doble sanción por la comisión una misma acción tipificada como infracción, aunque existan dos normas sancionatorias diferentes que tipifiquen la misma acción que afecta el ordenamiento jurídico.

Precisamente el Tribunal Constitucional ha establecido claramente los supuestos para definir la ocurrencia del principio de *no bis in ídem*, en su Sentencia del 16 de abril de 2014 recaída en el Expediente N° 02493-2012-PA/TC:

“Para saber si estamos o no ante la presencia del principio de ne bis in idem se ha dicho hay que verificar en ambos casos la concurrencia de tres presupuestos:

i) **Identidad de la persona perseguida** (eadem persona) lo que significa que la persona física o jurídica a la cual se persigue tenga que ser necesariamente la misma.

ii) **Identidad del objeto de persecución** (eadem res), que se refiere a la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para el inicio tanto en la anterior como en la nueva investigación, proceso o procedimiento; es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal.

iii) **Identidad de la causa de persecución** (eadem causa petendi), lo que significa que el fundamento jurídico que sirve de respaldo a la persecución tenga que ser el mismo tanto en la anterior como en la nueva investigación, proceso o procedimiento.»

Esta jurisprudencia ha establecido la denominada triple identidad la cual permitirá corroborar si efectivamente corresponde imponer una o más sanciones en mérito a las acciones infractoras que se hayan constatado, evitando de esta manera la vulneración del principio de *no bis in ídem*.

## **SUB CAPÍTULO II**

### **LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT**

#### **1. Objeto de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT**

La Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT es un instrumento técnico que establece el procedimiento a seguir para la verificación de infracciones y la imposición de sanciones administrativas, medidas provisionales y el procedimiento administrativo sancionador aplicable por la Municipalidad Provincial de Trujillo, dentro del ámbito de su competencia.

Mediante este dispositivo legal se configuran las conductas establecidas como infracciones administrativas y que son pasibles de ser cometidas tanto por personas naturales como por personas jurídicas y se establecen las reglas, organización y procedimientos vinculados con el procedimiento administrativo sancionador, previéndose la imposición de sanciones y de medidas precautorias.

#### **2. Las medidas de carácter precautorias en la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT**

La Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT en su artículo 23, define a las medidas de carácter precautorias como “acciones temporales que dicta la Municipalidad Provincial de Trujillo a través de sus órganos instructores

cuando se encuentre en peligro la salud, higiene, o seguridad pública o en los casos que se vulnere las normas sobre urbanismo y/o zonificación”. estas medidas versan sobre infracciones vinculadas con la salud pública o al Sistema Nacional de Defensa Civil, y se pueden imponer incluso sin la necesidad de notificar previamente al ciudadano.

Al respecto, el artículo 254° del TUO de la Ley 27444 establece que efectivamente, la administración tiene la facultad de imponer medidas de carácter provisional con el fin de garantizar la ejecución de la sanción final, la cual se puede dictar en cualquier etapa del procedimiento sancionador. Sin embargo, esta no debe considerarse de ninguna manera como una sanción anticipada, razón por la cual la autoridad debe prevalecer los criterios objetivos que sustenten y motiven la imperiosa necesidad de aplicar dichas medidas que, a pesar de no constituir una sanción como tal, restringe y/o limita derechos a los ciudadanos.

En esa línea, el profesor GUZMAN NAPURÍ (2014) señala que las medidas precautorias tienen que enmarcarse a la gravedad, equivalencia y necesidad de los derechos que se pretende cautelar en cada caso en concreto, a fin de no incurrir en daños y perjuicios en caso se resuelva no imponer sanción alguna.

### 3. Clasificación de las medidas provisionales

La Municipalidad Provincial de Trujillo ha establecido quince (15) medidas de carácter provisional, las cuales pueden ser aplicadas por sus órganos de instrucción, conforme se detalla a continuación:

- a. **Medida de clausura inmediata:** Implica la restricción del funcionamiento de un edificio o establecimiento comercial que constituya un grave riesgo para la seguridad de la población, por la vulneración de las normas técnicas de construcción que regulan el Sistema Nacional de Defensa.
- b. **Medida de suspensión inmediata licencia:** Implica en la paralización temporal de los derechos que conlleva el otorgamiento de una autorización municipal legalmente obtenida.
- c. **Medida de retención inmediata de productos, equipos y mobiliario:** Implica en la incautación de animales, bienes o mercaderías que no se encuentran establecidas dentro del acto de decomiso, los cuales son trasladados a los ambientes destinados al depósito municipal.
- d. **Medida de paralización inmediata de obra:** Implica en paralización temporal o definitiva de los trabajos de construcción de edificaciones que se lleven a cabo incumpliendo la normativa técnica prevista en el

Reglamento Nacional de Edificaciones y demás normas técnicas relacionadas.

- e. **Medida de retiro inmediato:** Implica en el retiro de avisos de publicidad, propaganda comercial o de cualquier naturaleza, materiales y/o residuos de construcción, o cualquier otro elemento que vulnere la regulación vigente.
  
- f. **Medida de inutilización inmediata:** Implica en la modificación y/o retiro de elementos de publicidad o propaganda comercial o de cualquier naturaleza, a ser realizada en el espacio donde hubiere sido instalado y/o ubicado por el ciudadano infractor; ello ante la dificultad material de aplicarse la medida de retiro.
  
- g. **Medida de demolición inmediata:** Implica en la eliminación de una construcción de forma total o parcial que se ubicada en la vía pública o que se lleven a cabo sin cumplir las restricciones previstas en la autorización emitida o que represente un riesgo para la salud o la seguridad de la población.
  
- h. **Medida de Inmovilización inmediata de bienes, animales productos y/o maquinarias:** Implica en la restricción de mover, trasladar o usar bienes, productos o maquinarias que, debido a sus características físicas,

resulte imposible ejecutar la medida de retención, evitando de esta manera su utilización sujeta a fiscalización.

**i. Medida de declaración de inhabilitación inmediata de inmueble:**

Implica restringir el acceso total o parcial de un inmueble cuando este no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad, afecta las normas técnicas de construcción y la normativa en materia de Defensa Civil previstas en el Reglamento Nacional de Edificaciones.

**j. Medida de erradicación inmediata:**

Implica en la eliminación de todo o parte de una actividad que desarrolle un comercio, una industria, un espectáculo o de cualquier naturaleza que se posicione en la vía pública.

**k. Medida de reversión inmediata de puesto:**

Implica en el retorno de la potestad de administración a cargo de la Municipalidad Provincial de Trujillo, respecto a un puesto comercial ubicado dentro de un mercado municipal.

**l. Medida de sacrificio inmediato:**

Implica en destinar la eliminación de animales que debido a su naturaleza genere un riesgo o ponga en peligro la seguridad o salud de la población.

**m. Medida de suspensión inmediata de actividad, evento y/o**

**espectáculo público:** Implica en disponer la imposibilidad de llevar a

cabo un espectáculo público, debido a la falta de licencia municipal correspondiente; así como el incumplimiento de las restricciones establecidas en la misma, que afecten las normas del Sistema Nacional de Defensa Civil disponiéndose la inmediata paralización de la actividad pública.

**n. Medida de reparación inmediata:** Implica que el administrado debe reponer las condiciones materiales preexistentes antes de la comisión de la conducta infractora, y que es objeto de la instauración del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

**o. Otras medidas administrativas:** Son aquellas medidas precautorias que implican la obligación de dar, hacer o no hacer y/o que adviertan una vulneración al derecho de posesión de los administrados infractores, considerando la naturaleza individual de la conducta infractora cometida, establecida en el Cuadro de Infracciones, Sanciones y Medidas de Carácter Provisional Administrativas establecidas en la presente ordenanza municipal.

#### **4. El artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT y la vigencia de las medidas de carácter provisional**

El artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT regula la vigencia de las medidas de carácter provisional y señala que “*las medidas de carácter*

*provisional tienen una vigencia de treinta (30) días hábiles prorrogables por un plazo adicional también de treinta (30) días hábiles, en caso de impugnación a la resolución que contiene la medida de carácter provisional.*

*El plazo de vigencia de treinta (30) días hábiles de la medida de carácter provisional se computa desde el día siguiente en que es notificada la resolución que inicia el procedimiento administrado sancionador dentro del cual se hubiera emitido la misma”.*

Como se aprecia en la redacción de este artículo, la autoridad municipal ha establecido un único plazo para imponer medidas precautorias es cual es de 30 días hábiles lo cual impide al fiscalizador municipal aplicar criterios de razonabilidad o proporcionalidad claramente establecidos en los principios rectores que establece el TUO de la Ley N° 27444.

Esta disposición evidentemente atenta también contra el artículo 254° del TUO de la Ley N° 27444, pues el numeral 254.2. señala que *“las medidas de carácter provisional deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretende garantizar en cada caso concreto”.*

# **CAPÍTULO III**

---

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

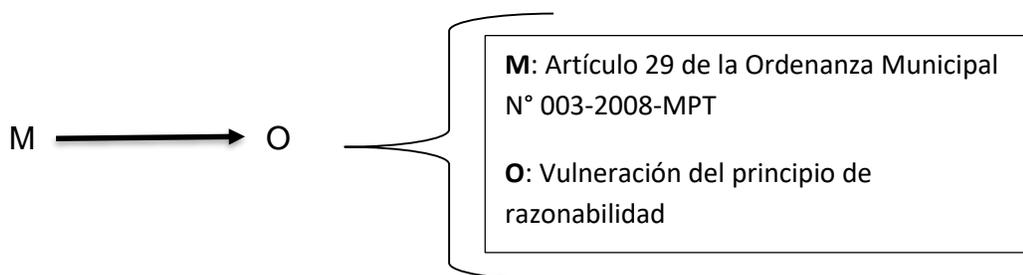
## 1. Tipos de investigación

### 1.1. Por su profundidad: Investigación descriptiva

Se basa en detallar características, circunstancias y/o contextos de los componentes presentes de una realidad determinada sobre la que ya existe bibliografía.

## 2. Diseño de investigación:

Para la presente investigación, se ha optado por desarrollar el método cuasi experimental, bajo la modalidad de una sola casilla, conforme se aprecia a continuación:



## 3. Material de Estudio:

### 3.1. Población:

Nuestra población la conforman los abogados y fiscalizadores de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo. De igual manera, se cuenta con bibliografía específica en la materia.

### 3.2. Muestra:

Nuestra muestra estuvo conformada por **10 personas** entre abogados y fiscalizadores de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo, así como la bibliografía especializada.

**a) Delimitación:**

<b>TÉCNICA</b>	<b>UNIDAD DE ANÁLISIS</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>MUESTRA</b>
Entrevista	Abogados	3	3
	Fiscalizadores	7	7
Total		10	10

**b) Características:**

- ❖ **Es representativa**, porque la muestra elegida permite identificar directamente a abogados y fiscalizadores de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo quienes aplican el artículo 29 de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT.
- ❖ **Es confiable**, en mérito a que sus expresiones sobre la presente investigación fueron recolectados y procesados.
- ❖ **Es válida**, por cuanto la información obtenida es veraz y se condice con la realidad.

## **4. Métodos**

### **4.1. Métodos Lógicos**

#### **4.1.1. Método Deductivo**

Se basa en la medida que las inferencias van de lo general a lo particular.

Este método fue aplicado a nuestro tema de estudio con la premisa de determinar jurídicamente que el artículo 29 de la Ordenanza 003-2008-MPT vulnera el principio de *razonabilidad*.

#### **4.1.2. Método Inductivo**

Este método permitió la recopilación de información, que facilitó la elaboración del marco teórico en los diferentes ítems sobre el procedimiento administrativo y la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT.

### **4.2. Método Analítico**

Este método requiere que la información sea dividida para un mejor análisis. En la presente investigación resultó esencial para el estudio y fundamentación de las razones por las cuales el artículo 29 de la ordenanza Nro. 003-2008-MPT vulnera el principio de razonabilidad.

### **4.3. Métodos Jurídicos**

#### **4.3.1. Método Doctrinario**

Este método es muy importante para formular un escenario jurídico y corroborarlo con las manifestaciones de grandes especialistas sobre la materia. En la presente investigación, las fuentes recogidas permitieron el planteamiento de nuestro marco teórico.

#### **4.3.2. Método Exegético**

Este método requiere en hacer una transcripción del contenido jurídico para ampliar las razones y motivaciones que fundamentan de nuestra investigación.

#### **4.3.3. Método Histórico**

Mediante este método se pudo identificar las normas que antecedieron a la Ley N° 27444, así como la doctrina imperante que subsistieron en las diversas etapas del Procedimiento Administrativo.

### **5. Recolección de datos**

#### **5.1. Entrevista:**

Esta técnica fue realizada a la muestra de abogados y fiscalizadores de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo.

El instrumento empleado para la entrevista fue el **diálogo**, planteado por cuestionamientos básicos, de tipo abiertos, a fin de poder conocer su respectiva opinión sobre la materia de nuestro estudio.

## **5.2. Fotocopiado**

Esta técnica permitió contar con suficiente soporte bibliográfico en el desarrollo de nuestra problemática y el procesado de la información relacionada a ello, lo cual permitió analizarlas hasta comprenderlas en su real dimensión.

El instrumento empleado las **Fotocopias**.

## **5.3. Internet**

Técnica mediante el cual accedimos a páginas webs para complementar nuestra información referida al marco teórico, teniendo mayor relevancia al momento de corroborarla con fuentes para el avance de nuestra investigación.

El instrumento empleado: **Páginas web**.

## **6. Procesamiento de datos**

### **6.1.1. Análisis de los datos obtenidos de las entrevistas y documentos**

Las entrevistas fueron analizadas y contrastadas con la bibliografía recopilada al respecto.

### **6.1.2. Interpretación de la información**

La información conseguida fue analizada para establecer las conclusiones que fundamente nuestra hipótesis y el marco teórico.

### **6.1.3. Determinación de las conclusiones**

Después de analizar la información compilada, se determinaron las conclusiones de la presente investigación.

# **CAPÍTULO IV**

---

## **DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

## SUB CAPÍTULO I RESULTADOS DE ENCUESTAS

### PRIMERA PREGUNTA. -

**¿CONSIDERA ADECUADA LA REDACCIÓN DE LA ORDENANZA  
MUNICIPAL N° 003-2008-MPT?**

CANTIDAD DE ENCUESTADOS: 10		%	OBSERVACIONES
SI	4	40%	La actual norma permite fiscalizar de una manera contundente a los establecimientos comerciales de la ciudad
NO	6	60%	Se requiere una actualización general pues la referida norma data de hace más de 10 años de antigüedad.

### **DISCUSIÓN Y COMENTARIO**

De las respuestas brindadas se advierte que el 60% de encuestados considera que la actual ordenanza municipal requiere una actualización integral pues al haberse promulgado hace más de diez años, existen cuestiones legales que no se condicen con el ordenamiento legal, como es el caso de la existencia de un único plazo para la imposición de medidas precautorias como es la clausura inmediata.

Por otro lado, el 40% considera que si es adecuada la actual redacción en mérito a que ello permite fiscalizar de una manera contundente, a aquellos establecimientos que constituyen un problema para la población, debido a que por la naturaleza de sus actividades, alteran el orden público, la seguridad y salubridad.

## **SEGUNDA PREGUNTA. -**

**¿EL ARTÍCULO 29° DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT CONTEMPLA LA IMPOSICIÓN DE UN PLAZO MENOR A TREINTA DÍAS HÁBILES PARA LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS?**

<b>CANTIDAD DE ENCUESTADOS:</b> 10		<b>%</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>SI</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	Actualmente, existe un único plazo de treinta días hábiles para la aplicación de toda medida provisional. En el 100% de casos en los que se dictó la medida de clausura inmediata, se impuso por una vigencia de treinta días.
<b>NO</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	

## **DISCUSIÓN Y COMENTARIO**

Tal como se detalló anteriormente, la redacción del artículo 29 únicamente establece el plazo de treinta días hábiles para toda medida provisional, sin que exista la posibilidad de aplicar un menor plazo dependiendo de características como la gravedad de la infracción, reincidencia, entre otros aspectos.

Muestra de ello es que del 100% de medidas de clausura inmediata que se impusieron, en todas sin excepción se establecieron un único plazo de treinta días hábiles.

### **TERCERA PREGUNTA. -**

**¿CONSIDERA QUE SE DEBERÍA PERMITIR LA GRADUALIDAD DEL PLAZO DE VIGENCIA DE UNA MEDIDA PRECAUTORIA COMO ES EL CASO DE LA CLAUSURA INMEDIATA, TENIENDO EN CONSIDERACIÓN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE RECAE CADA CASO EN PARTICULAR?**

<b>CANTIDAD DE ENCUESTADOS:</b>		<b>%</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>10</b>			
<b>SI</b>	<b>9</b>	<b>90%</b>	Se debería permitir que exista un margen de aplicación de la vigencia de una medida precautoria, debiendo considerarse las circunstancias que recae cada caso en concreto.
<b>NO</b>	<b>1</b>	<b>10%</b>	Se debe mantener el único plazo para facilitar la labor de fiscalización.

### **DISCUSIÓN Y COMENTARIO**

Se advierte que la gran mayoría de los entrevistados consideran que debería haber un criterio de discrecionalidad al momento de aplicarse una medida provisional como es la clausura, por ejemplo, ello dependiendo del análisis que lleve a cabo el fiscalizador en cada caso en particular.

Sin embargo, no es rescatable la opinión de mantener la redacción actual que establece un único plazo por el simple hecho de facilitar la labor de fiscalización, pues recordemos que la potestad sancionadora del Estado debe enmarcarse en la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en nuestro ordenamiento legal.

#### **CUARTA PREGUNTA. -**

**¿CONSIDERA QUE LOS ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN HAN COMETIDO EXCESOS AL MOMENTO DE IMPONER MEDIDAS PRECAUTORIAS DE CLAUSURA POR TREINTA DÍAS HÁBILES EN CONTRA DE AQUELLOS ADMINISTRADOS QUE TENÍAN LA VOLUNTAD DE CORREGIR SU CONDUCTA INFRACTORA?**

<b>CANTIDAD DE ENCUESTADOS:</b> <b>10</b>		<b>%</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>SI</b>	<b>8</b>	<b>80%</b>	Han habido casos en que las infracciones no eran graves pero en cumplimiento de esta ordenanza, se ha impuesto clausuras de treinta días hábiles, lo cual ha podido perjudicar la economía de pequeños negocios.
<b>NO</b>	<b>2</b>	<b>20%</b>	Todas las medidas provisionales de clausura que se dictaron, se hicieron porque los administrados cometieron infracciones que vulneran la ordenanza municipal.

#### **DISCUSIÓN Y COMENTARIO**

Se evidencia que la gran mayoría advierte que efectivamente se han cometido excesos por la indiscriminada imposición de medidas precautorias como la clausura, al establecerse un único plazo. Esta situación, muchas veces implica que aquellos infractores que poseen negocios o comercios menores como son las bodegas, ferreterías, tiendas y otras que su funcionamiento no representa una afectación a la tranquilidad pública, han ocasionado graves daños en sus economías debido al excesivo cierre del que fueron pasibles.

# **CAPÍTULO V**

---

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## CONCLUSIONES

1. Se ha logrado corroborar que la aplicación del artículo 29° de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT afecta el principio de razonabilidad al establecer un único plazo de treinta (30) días hábiles para imponer una medida precautoria impidiendo que los órganos de instrucción apliquen un criterio de proporcionalidad en cada caso en particular.
2. De la investigación realizada, se determina que el *ius puniendi* que ejerce la Municipalidad Provincial de Trujillo al imponer un único plazo para todas las medidas provisionales, debe enmarcarse dentro de los principios consagrados para el procedimiento administrativo sancionador, en particular dentro del principio de razonabilidad.
3. De la evaluación de las Actas de Constatación y Notificación de Infracción promovidas por la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo, se advierte una recurrente afectación al imponerse en el 100% de los casos, una medida de clausura temporal por treinta días hábiles, sin evaluarse las condiciones o circunstancias particulares de cada caso en concreto.
4. Se determina, además, que los fiscalizadores y/o inspectores de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo se encuentran impedidos de discernir cada caso en concreto al momento de aplicar una medida provisional puesto que la norma sólo prevé un único plazo de treinta (30) días hábiles.

## **RECOMENDACIONES**

1. Se recomienda la observación del artículo 29° de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT, con el objetivo de enmarcar la facultad de imponer medidas de carácter provisionales, respetando el principio de razonabilidad previsto por la ley.
2. Se recomienda que el texto del artículo 29° de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT tenga la siguiente redacción, obedeciendo los principios rectores que regulan el procedimiento administrativo sancionador:

### **Artículo 29°: Vigencia de las medidas de carácter provisional**

**“Las medidas de carácter provisional tienen una vigencia de hasta treinta (30) días hábiles, quedando facultado el fiscalizador de determinar el plazo correspondiente. Asimismo, se establece una prórroga por un plazo adicional de treinta (30) días hábiles, en caso de impugnación a la resolución que contiene la medida de carácter provisional.**

**El plazo de vigencia de la medida de carácter provisional se computa desde el día siguiente en que es notificada la resolución que inicia el procedimiento administrado sancionador dentro del cual se hubiera emitido la misma”.**

3. Por último, se recomienda una actualización integral de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT debido a que tiene una vigencia de más de doce años, lo cual puede diferir con las disposiciones actuales previstas en el TUO de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

## BIBLIOGRAFÍA

- BREWER-CARÍAS, A. (2011). “La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444)”. *Derecho PUCP*, (67), 47-76. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.002>.
- GUZMÁN NAPURÍ, C. (2013). “Manual del Procedimiento Administrativo General”. Perú. Pacífico Editorial.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E. (2010). “Medidas cautelares en el procedimiento administrativo peruano. Una mirada crítica a lo realizado y un adelanto sobre aquello que debería hacerse al respecto”. (8) 177-184. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13712>.
- LOPEZ OLVERA, M. (2005). “Los Principios del Procedimiento Administrativo”. (25). 173-197. Recuperado a partir de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>.
- MARIO MORELLO, A. (1994). “El proceso justo. Del garantismo formal a la tutela efectiva de los derechos”, Buenos Aires. Librería Editora Platense.
- MINJUS 2017. “Guía práctica sobre procedimiento administrativo sancionador”. Segunda Edición. Lima.
- MINJUS 2019. “Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima.

- MOLINA DIMITRIJEVICH, A. (2001). Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e Importancia. *Derecho & Sociedad*, (17), 258-268. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16890>.
- MORANTE GUERRERO, L. (2014). “El Funcionario Público en el Procedimiento Administrativo Sancionador”. Perú.
- MORÓN URBINA, J. (2010). “Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad y la potestad sancionadora de la administración”. Perú.
- PONS CÁNOVAS, F. (2001). “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador”. España. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- QUIROGA LEÓN, A. (2000). “El Rango Normativo de las Ordenanzas Municipales. *Derecho & Sociedad*”, (15), 321-332. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17181>.
- TARDÌO PATO, J. (2004). “Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo”. España.

# **ANEXOS**

# **ANEXO 1**

---

## **CUESTIONARIO DE INVESTIGACIÓN**

## CUESTIONARIO

### ***“EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y LAS MEDIDAS DE CARÁCTER PROVISIONAL EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N° 003-2008-MPT”***

**Nombres y Apellidos:** \_\_\_\_\_

Mediante la presente encuesta académica buscamos identificar la viabilidad de la determinación de un único plazo al momento de dictarse la aplicación de medidas de carácter provisional en el ámbito del distrito de Trujillo, por lo cual estaremos agradecidos de que nos compartan las respuestas de las siguientes preguntas:

**1.- Considera adecuada la redacción de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT?**

SI

NO

**Observación**

---

---

---

---

---

**2.- ¿El artículo 29° de la Ordenanza Municipal N° 003-2008-MPT contempla la imposición de un plazo menor a treinta días hábiles para las medidas precautorias?**

SI

NO

**Observación**

---

---

---

---

**3.- ¿Considera que se debería permitir la gradualidad del plazo de vigencia de una medida precautoria como es el caso de la clausura inmediata, teniendo en consideración las circunstancias que recae cada caso en particular?**

SI

NO

**Observación**

---

---

---

---

**4.- ¿Considera que los órganos de instrucción han cometido excesos al momento de imponer medidas precautorias de clausura por treinta días hábiles en contra de aquellos administrados que tenían la voluntad de corregir su conducta infractora?**

SI

NO

**Observación**

---

---

---

---