



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS:

**Afectación a los Principios del Procedimiento administrativo sancionador en la
Aplicación de la Ley N° 31914, que modifica la Ley Marco de Licencia de
Funcionamiento N° 28976**

Autora:

Bach. Bardales Zurita Emilia Delia

Asesor:

Mag. Vargas Rodriguez Cesar

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

Fecha de sustentación: 20 de agosto del 2026

LAMBAYEQUE, 2026

Tesis denominada “**Afectación a los Principios del Procedimiento administrativo sancionador en la Aplicación de la Ley N° 31914, que modifica la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento N° 28976**” presentada para optar el **TITULO PROFESIONAL DE ABOGADA**, por: **Bardales Zurita Emilia Delia**

.....
Bach. Bardales Zurita Emilia Delia
Autora

.....
Mag. Apellido Vargas Rodriguez Cesar
Asesor

APROBADO POR:

.....
Mag. Anacleto Guerrero Victor Ruperto
Presidente

.....
Mag. Colina Moreno Mary Isabel
Secretaria

.....
Mag. Fernandez Palomino Jesus Alicia
Vocal

DEDICATORIA

Para mis padres Víctor Manuel y Carmen Delia que son mi fuerza, motivo e inspiración para superarme y lograr todo lo que me propongo en la vida.

A mis queridos hermanos por sus consejos, palabras de aliento y consuelo; a mi sobrino Zahir Vera Bardales a quien deseo que logre ser un exitoso profesional, rico en valores.

A las personas que desde el cielo me cuidan y sé que se sienten orgullosos de la persona y profesional que soy, mis abuelos y en especial a mi tío y padrino Marco Antonio.

A quiénes llegaron para hacerme compañía en cada etapa vivida, a los verdaderos amigos que la Universidad y el trabajo me regaló Ruben Dario, Tania Edith, Ildaura Adeleria, Lourdes Vanesa y Ana Lucia.

AGRADECIMIENTO

A mis padres por enseñarme a nunca rendirme, que, si fallo, lo vuelvo a intentar. A mi alma mater, mi querida Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo, a la Facultad de Derecho y Ciencia Política, sus docentes, quienes me brindaron los conocimientos y herramientas para poder ejercer esta bonita carrera. A mi Asesor Dr. Cesar Vargas Rodriguez por su disposición, tiempo y apoyo académico para la culminación de esta tesis.



ACTA DE SUSTENTACIÓN

A C T A DE SUSTENTACIÓN PRESENCIAL N° 91 – 2026 -UI-FDCP

Sustentación para optar el Título de profesional de ABOGADA de: **Emilia Delia Bardales Zurita**.

Siendo las 7:00 p. m. del día jueves 20 de agosto del 2026 se reunieron en el Sala de simulación de audiencias, de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional “Pedro Ruiz Gallo”, los miembros del jurado evaluador de la tesis titulada: “**AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 31914, QUE MODIFICA LA LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO N.º 28976**”, designados por Resolución N° 516-2025-FDCP-VIRTUAL de fecha 12 de agosto del 2025, con la finalidad Evaluar y Calificar la sustentación de la tesis antes mencionada, por parte de los Señores Catedráticos:

PRESIDENTE : Dr. Víctor Anacleto Guerrero.
SECRETARIO : Mag. Mary Isabel Colina Moreno.
VOCAL : Mag. Jesús Alicia Fernández Palomino

La tesis fue asesorada por Mag. CESAR VARGAS RODRIGUEZ, nombrado por Resolución N° 516-2025-FDCP-VIRTUAL de fecha 12 de agosto del 2025.

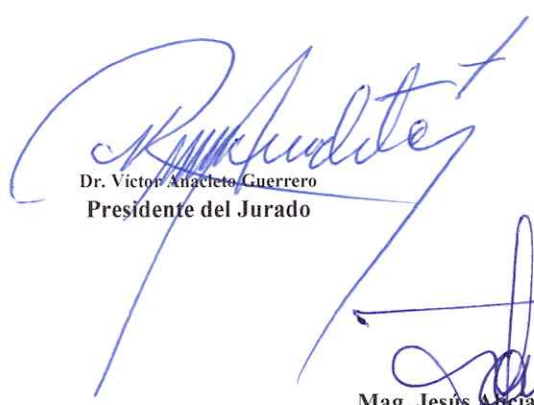
El acto de sustentación fue autorizado por Resolución 526-2026-FDCP-VIRTUAL de fecha 22 de julio del 2026.

La tesis fue presentada y sustentada por la bachiller **Emilia Delia Bardales Zurita** y tuvo una duración de 30 minutos. Después de la sustentación y absueltas las preguntas y observaciones de los miembros del jurado; se procedió a la calificación respectiva, obteniendo el siguiente resultado: APROBADA con la nota de 18 (DIECIOCHO) en la escala vigesimal, mención de MUY BUENO

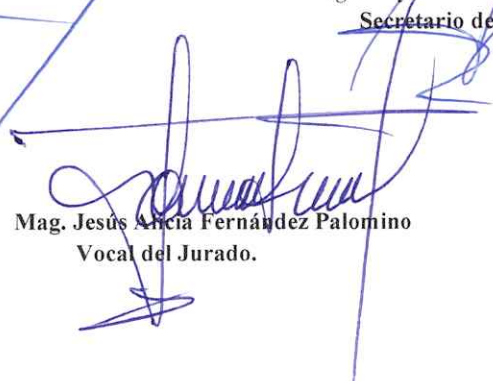
Por lo que queda APTA para obtener el Título Profesional de ABOGADA, de acuerdo con la Ley Universitaria 30220 y la normatividad vigente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, y la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

Siendo las 7:55 p.m., del mismo día, se da por concluido el acto académico tomando la juramentación respectiva y suscribiendo el Acta los miembros del jurado.

Lambayeque, jueves 20 de agosto del 2026


Dr. Víctor Anacleto Guerrero
Presidente del Jurado


Mag. Mary Isabel Colina Moreno
Secretario del Jurado


Mag. Jesús Alicia Fernández Palomino
Vocal del Jurado.

CONSTANCIA DE VERIFICACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo, Mag. CESAR VARGAS RODRIGUEZ usuario revisor de: Tesis

Tesis ☒
Trabajo de Suficiencia Profesional ☐
Trabajo Académico ☐

Titulado AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR EN LA APLICACIÓN DE LA LEY N.º 31914, QUE MODIFICA LA LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO N.º 28976

Cuyo(s) autor(es) es(son): Bardales Zurita Emilia Delia

DNI: 71381759, declaro que la evaluación realizada por el Programa informático, ha arrojado un porcentaje de similitud 13%, verificables en el Resumen del Reporte Automatizado de similitudes que se acompaña.

El(La/Los/Las) suscrito(a/s/as) analizó y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas dentro del porcentaje de similitud permitido no constituyen plagio y que el documento cumple con la integridad científica y con las normas para el uso de citas y referencias establecidas en los protocolos respectivos.

Se cumple con adjuntar el Recibo Digital a efectos de la trazabilidad respectiva del proceso.

Lambayeque, 23 de junio del 2026


Mag. CESAR VARGAS RODRIGUEZ

DNI: 16484422

ASESOR

Defina la modalidad con [X]

Adjuntar

- Reporte Automatizado de similitudes
- Recibo Digital

Afectación a los principios del procedimiento administrativo sancionador en la aplicación de la Ley N° 31914, que modifica la Ley marco de licencia de funcionamiento N° 28976

INFORME DE ORIGINALIDAD

13%

INDICE DE SIMILITUD

13%

FUENTES DE INTERNET

7%

PUBLICACIONES

5%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.unprg.edu.pe	3%
	Fuente de Internet	
2	hdl.handle.net	1%
	Fuente de Internet	
3	Submitted to Universidad del Pacifico	1%
	Trabajo del estudiante	
4	1library.co	1%
	Fuente de Internet	
5	zdocs.com.br	1%
	Fuente de Internet	
6	repositorio.ucv.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	
7	Submitted to Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	<1%
	Trabajo del estudiante	
8	noticiasdderecho.blogspot.com	<1%
	Fuente de Internet	
9	repositorio.unheval.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	
10	repositorio.unu.edu.pe	<1%
	Fuente de Internet	
11	Submitted to Universidad Nacional de Trujillo	

Mag. CESAR VARGAS RODRIGUEZ
DNI*: 16484422
ASESOR



Recibo digital

Este recibo confirma que su trabajo ha sido recibido por **Turnitin**. A continuación podrá ver la información del recibo con respecto a su entrega.

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega: Emilia Delia Bardales Zurita
Título del ejercicio: Quick Submit
Título de la entrega: Afectación a los principios del procedimiento administrativo s...
Nombre del archivo: TESIS_FINAL.docx
Tamaño del archivo: 117.61K
Total páginas: 108
Total de palabras: 21,057
Total de caracteres: 119,685
Fecha de entrega: 16-jun-2026 09:08a. m. (UTC-0500)
Identificador de la entrega: 2984396589



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

Afectación a los principios del procedimiento
administrativo sancionador en la aplicación de la Ley
N° 31914, que modifica la Ley marco de licencia de
funcionamiento N° 28976

Autora:
Bach. Bardales Zurita Emilia Delia

ASESOR:
Dr. Vargas Rodríguez Cesar

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

Fecha de sustentación:
LAMBAYEQUE, 2026


Mag. CESAR VARGAS RODRIGUEZ
DNI*: 16484422
ASESOR

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	1
AGRADECIMIENTO.....	2
ÍNDICE	3
RESUMEN	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	12
I. ASPECTOS METODOLÓGICOS	12
1. REALIDAD PROBLEMÁTICA.....	12
1.1. Planteamiento del problema.....	12
1.2. Formulación del problema.	16
1.3. Justificación e importancia del estudio.	16
1.3.1. Justificación del estudio.	16
1.3.2. Importancia del estudio.	18
1.4. Objetivos.	19
1.4.1. Objetivo General.	19
1.4.2. Objetivos Específicos.	20
1.5. Hipótesis.....	20
1.6. Variables	21
1.6.1. Variable independiente.....	21
1.6.2. Variable Dependiente.....	21
1.7. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos.	21
1.7.1. Métodos.	21
1.7.1.1. Métodos generales.	21
1.7.1.2. Métodos específicos.	22
1.7.2. Técnicas.....	23

1.7.3. Instrumentos.	24
1.8. Diseño de contrastación de hipótesis.	24
1.9. Población y muestra	26
1.9.1. Población	26
1.9.2. Muestra	26
1.10. Análisis estadísticos de los datos.....	
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL.....	27
PARTE I: Antecedentes del problema.....	27
PARTE II: BASE TEORICAS.....	31
PARTE III: BASES CONCEPTUALES	80
CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	85
CAPÍTULO IV: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....	86
II. CONCLUSIONES	103
III. RECOMENDACIONES	105
REFERENCIAS.....	107

RESUMEN

Ante la situación de afectación a los principios del procedimiento administrativo sancionador en la aplicación de la Ley N° 31914, la investigación sostuvo como objetivo general, Evaluar el impacto que tiene la aplicación de la Ley N° 31914 en el respeto de los principios del procedimiento administrativo sancionador, y como ello afecta a los Derechos de los administrados en los procesos de Fiscalización y Sanción realizados por las Municipalidad Provincial de Jaén. Para este propósito investigativo, se utilizó una estructura metodología de enfoque cualitativo con métodos generales y específicos, permitiendo de esta manera concluir que, la aplicación de la Ley N.º 31914 ha impactado negativamente en el respeto de los principios del procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Provincial de Jaén, confirmándose la hipótesis planteada. El análisis normativo, doctrinario y de las resoluciones administrativas evidenció que la aplicación de dicha norma ha generado situaciones que afectan la legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, la proporcionalidad y la predictibilidad, comprometiendo la protección efectiva de los derechos de los administrados y la legitimidad de la actuación municipal.

Palabras Clave: Ley N° 31914, principios, administrativo sancionador

ABSTRACT

Given the impact of Law No. 31914 on the principles of administrative sanctioning procedures, this research aimed to evaluate the impact of Law No. 31914 on respect for these principles and how it affects the rights of individuals subject to administrative action in the oversight and sanctioning processes carried out by the Provincial Municipality of Jaén. To achieve this objective, a qualitative methodological approach was employed, utilizing both general and specific methods. This approach allowed the researcher to conclude that the application of Law No. 31914 has negatively impacted respect for the principles of administrative sanctioning procedures within the Provincial Municipality of Jaén, thus confirming the initial hypothesis. The analysis of regulations, doctrine, and administrative resolutions revealed that the application of this rule has generated situations that affect legality, due process, reasonableness, proportionality, and predictability, compromising the effective protection of the rights of those subject to administration and the legitimacy of municipal action.

Keywords: Law No. 31914, principles, administrative sanctions

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo Sancionador es uno de los mecanismos más importantes por medio de los cuales el Estado ejerce su autoridad para rectificar comportamientos que se oponen a la ley, garantizando así que se cumplan las normas que regulan el funcionamiento público y la convivencia. No obstante, el ejercicio de esta autoridad no es absoluto, sino que está restringido por los principios del procedimiento administrativo sancionador (PAS), entre los que sobresalen la legalidad, la tipicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad y el debido proceso. Estos aseguran que se respeten los derechos esenciales de quienes están administrados y que las acciones de la Administración Pública sean legítimas.

Las municipalidades, en el contexto local, tienen un papel esencial en la supervisión y regulación de las actividades económicas a través de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento N.º 28976, que determina las condiciones para conceder, suspender o revocar licencias de funcionamiento. No obstante, desde que se promulgó esta ley, ha demostrado tener vacíos en cuanto a los procedimientos de fiscalización y castigo, lo que ha producido en la práctica múltiples interpretaciones que perjudican la seguridad jurídica y la uniformidad al aplicar las sanciones.

En respuesta a esto, el legislador aprobó la Ley N.º 31914 con el fin de cambiar y poner al día la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Sin embargo, esta modificación ha creado nuevas ambigüedades legales en lugar de solucionar los problemas ya existentes, dado que no determina con exactitud las garantías, etapas y límites del proceso sancionador que las autoridades

municipales deben seguir al comprobar si se cumplen las condiciones de operación de los comercios.

La Municipalidad Provincial de Jaén, como uno de los gobiernos locales encargados de implementar dicha normativa, ha enfrentado durante el año 2025 diversas dificultades en la aplicación de la Ley N.º 31914. Estas situaciones han evidenciado actuaciones administrativas que podrían vulnerar los principios fundamentales del PAS, tales como la falta de motivación adecuada en las resoluciones, la ausencia de criterios uniformes para la clasificación de infracciones y la imposición de sanciones desproporcionadas respecto de la infracción cometida. Dichas prácticas generan incumplimientos administrativos y pueden derivar en actos de desobediencia a la autoridad, afectando la legalidad y la seguridad jurídica en la gestión municipal.

Con base en ello, el objetivo general de la presente investigación es evaluar el impacto de la Ley N.º 31914 en el respeto de los principios del procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Provincial de Jaén. Los objetivos específicos se orientan a examinar los principios fundamentales del PAS, analizar las disposiciones introducidas por la Ley N.º 31914 y estudiar los procedimientos sancionadores municipales que presentan indicios de vulneración a dichos principios.

La investigación tiene sentido debido a su importancia doctrinaria, jurídica y práctica, ya que intenta demostrar las restricciones normativas de la Ley N.º 31914 y el impacto de estas en la protección de los derechos de los administrados. Asimismo, su desarrollo contribuye a la reflexión sobre la necesidad de fortalecer el marco jurídico municipal y de promover una correcta

aplicación de los principios del Derecho Administrativo en los procesos sancionadores locales.

En cuanto a su metodología, la investigación adopta un enfoque cualitativo y un diseño no experimental, empleando las técnicas de análisis documental y revisión normativa. Se examinan resoluciones administrativas emitidas por la Municipalidad Provincial de Jaén, así como la doctrina, jurisprudencia y normas aplicables, con el fin de identificar los aspectos donde la aplicación de la Ley N.º 31914 evidencia conflictos con los principios que rigen el PAS.

CAPITULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS

I. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. REALIDAD PROBLEMÁTICA.

1.1. Planteamiento del problema

En el Perú, el procedimiento administrativo sancionador (PAS) se rige por una serie de principios fundamentales legalidad, debido procedimiento, tipicidad, proporcionalidad y razonabilidad que garantizan la protección de los derechos de los administrados frente al ejercicio del ius puniendi por parte del Estado. Con la entrada en vigencia de la Ley N.º 31914, que modifica la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento N.º 28976, se han introducido nuevas disposiciones que han generado preocupación sobre su aplicación práctica por parte de las municipalidades, particularmente en lo que respecta a las medidas de fiscalización y sanción.

En este contexto, la doctrina administrativa ha señalado que el procedimiento administrativo sancionador constituye una manifestación del poder punitivo del Estado, el cual debe ejercerse con estricta sujeción a garantías similares a las del derecho penal, especialmente en lo referido al respeto del debido procedimiento y la interdicción de la arbitrariedad. En tal sentido, autores

especializados advierten que cualquier flexibilización indebida de estos principios puede derivar en actuaciones administrativas desproporcionadas o carentes de motivación suficiente, afectando directamente la seguridad jurídica de los administrados (García de Enterría & Fernández, 2022).

En la Municipalidad Provincial de Jaén, durante el año 2025, se han reportado diversos casos donde la aplicación de esta nueva normativa ha derivado en actuaciones municipales que podrían estar vulnerando los principios que rigen el PAS. En algunos procedimientos sancionadores se han emitido resoluciones administrativas contraviendo los principios del debido procedimiento, tales como la motivación de las resoluciones, el derecho a la defensa y la razonabilidad de las sanciones.”

Asimismo, diversos estudios recientes han evidenciado que en el ámbito municipal peruano persisten deficiencias estructurales en la tramitación de procedimientos sancionadores, particularmente en lo referido a la motivación de las resoluciones y la correcta aplicación del principio de proporcionalidad. Estas falencias suelen estar asociadas a la falta de capacitación de los funcionarios y a la presión por ejercer funciones de fiscalización de manera inmediata, lo que incrementa el riesgo de vulneración de derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2023).

La falta de claridad normativa, sumada a la posible discrecionalidad en la interpretación de la Ley N.º 31914 por parte de las autoridades

municipales, ha puesto en evidencia un problema jurídico y administrativo que merece ser investigado. ¿Se está garantizando el respeto a los principios del PAS en la aplicación de esta nueva ley? ¿Hasta qué punto las decisiones adoptadas bajo su amparo afectan los derechos de los administrados?

Estas interrogantes evidencian la necesidad de examinar la forma en que la Ley N.º 31914 está siendo aplicada en el contexto específico de la Municipalidad Provincial de Jaén, a fin de determinar si efectivamente existe una afectación a los principios fundamentales del PAS y qué consecuencias a ello acarrea para la legitimidad de las decisiones administrativas y la confianza ciudadana.

De igual manera, la incorporación de nuevas disposiciones legales sin una adecuada reglamentación o lineamientos claros para su aplicación puede generar escenarios de inseguridad jurídica. La literatura jurídica sostiene que cuando las normas presentan ambigüedades o vacíos interpretativos, se amplía el margen de discrecionalidad de la administración pública, lo cual puede traducirse en decisiones arbitrarias o inconsistentes entre diferentes entidades, afectando el principio de predictibilidad administrativa (Morón Urbina, 2021).

Por todo lo antes mencionado, la presente investigación se fundamenta en la necesidad de garantizar un ejercicio legítimo y equilibrado de la potestad sancionadora por parte de las

administraciones municipales, en especial cuando estas medidas afectan directamente a los ciudadanos. La reciente entrada en vigencia de la Ley N.º 31914 que introduce modificaciones sustanciales a la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento (Ley N.º 28976) ha generado inquietudes respecto a posibles vulneraciones de los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador.

En lugar de fortalecer las garantías del administrado, esta norma ha revelado ambigüedades normativas y vacíos interpretativos que podrían comprometer derechos fundamentales, como la defensa, la razonabilidad de las sanciones y la predictibilidad del procedimiento. Por ello, se hace necesario un análisis crítico sobre la manera en que esta ley está siendo aplicada por las autoridades locales, particularmente en la Municipalidad Provincial de Jaén.

En esa línea, resulta fundamental considerar que el respeto a los principios del procedimiento administrativo sancionador no solo garantiza la protección de los derechos individuales, sino que también fortalece la legitimidad institucional y la confianza en la administración pública. Investigaciones recientes destacan que la percepción de arbitrariedad o abuso en el ejercicio de la potestad sancionadora incide negativamente en la relación entre el ciudadano y el Estado, debilitando la gobernanza local y el cumplimiento voluntario de las normas (OECD, 2022).

Este estudio responde a la urgencia de evaluar la legitimidad de los procedimientos sancionadores a nivel municipal, así como su impacto sobre la confianza ciudadana en la administración pública.

1.2. Formulación del problema.

¿De qué manera se afectan los principios del procedimiento administrativo sancionador en aplicación de la Ley N° 31914, que modifica la ley Marco de Licencia de Funcionamiento N° 28976 observada en la Municipalidad Provincial de Jaén durante el año 2025?

1.3. Justificación e importancia del estudio.

1.3.1. Justificación del estudio.

La presente investigación resulta pertinente desde el punto de vista teórico, en tanto busca constituirse en un aporte descriptivo y analítico frente a la problemática jurídica generada por la aplicación de la Ley N.° 31914, que modifica la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento N.° 28976. En este contexto, el estudio se orienta a evidenciar cómo dicha modificatoria afecta los principios fundamentales que rigen el Procedimiento Administrativo Sancionador, tales como la legalidad, tipicidad, debido procedimiento, entre otros.

Asimismo, esta pesquisa teórica se justifica en la medida en que pone de relieve las deficiencias normativas y prácticas que derivan

de la implementación de esta ley, permitiendo así una mejor comprensión de sus alcances e implicancias dentro del marco del Derecho Administrativo Sancionador. El estudio, por tanto, contribuye a enriquecer el debate doctrinario en torno a los límites del ius puniendi estatal en sede administrativa, y a la necesidad de preservar un equilibrio entre el ejercicio del poder público y la protección de los derechos de los administrados.

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, en tanto busca comprender e interpretar los efectos jurídicos y administrativos que ha generado la aplicación de la Ley N.º 31914 en el contexto de la Municipalidad Provincial de Jaén. Este enfoque permite analizar en profundidad cómo se han vulnerado determinados principios del procedimiento administrativo sancionador, a partir de una observación detallada de los hechos y las prácticas administrativas locales.

Asimismo, se ha optado por un diseño no experimental, de tipo descriptivo-explicativo, dado que no se pretende manipular variables, sino describir y explicar los hechos tal como se presentan en la realidad administrativa. La investigación se sustenta en el estudio de casos concretos, análisis documental y revisión normativa, lo cual permite contrastar la aplicación práctica de la norma con los principios del derecho administrativo sancionador.

La elección de la Municipalidad Provincial de Jaén como unidad de análisis responde a la necesidad de examinar de manera directa y

situada el impacto de la Ley N.º 31914 en un contexto real y específico, permitiendo identificar vacíos, contradicciones o prácticas que afectan los derechos de los administrados. Este enfoque metodológico permite obtener conclusiones relevantes y aplicables tanto a nivel local como para futuras reformas normativas.

La metodología empleada en el presente estudio, servirá para obtener un sustento crítico por parte de los participantes quienes son especialistas en derecho administrativos, además, junto al análisis de las resoluciones judiciales emitidas por los órganos jurisdiccionales pertenecientes al distrito judicial de Jaén. Es así que, se podrá obtener resultados imparciales que aporten a la ciudadanía peruana a evidenciar, entender y buscar posibles soluciones a la problemática planteada.

1.3.2. Importancia del estudio.

El presente estudio reviste especial importancia, ya que permite evidenciar las consecuencias prácticas que ha generado la aplicación de la Ley N.º 31914 en el ámbito municipal, específicamente en la Municipalidad Provincial de Jaén. La investigación cobra relevancia al advertir cómo una norma de reciente promulgación puede afectar negativamente principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador, tales como la legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad y el

debido procedimiento, poniendo en riesgo la seguridad jurídica de los administrados.

Desde una perspectiva jurídica, el estudio contribuye al análisis crítico de la legislación vigente, proponiendo una reflexión sobre la coherencia del marco normativo sancionador con los principios del Derecho Administrativo. Asimismo, ofrece elementos que pueden ser útiles para la mejora de la técnica legislativa y para una correcta implementación de la norma a nivel local.

En el plano práctico y social, los hallazgos de esta investigación pueden servir como base para que las autoridades municipales revalúen sus procedimientos sancionadores y adopten medidas orientadas a garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos. De igual manera, puede ser una herramienta útil para operadores jurídicos, funcionarios públicos, abogados y académicos interesados en fortalecer el control de legalidad y la legitimidad de las decisiones administrativas en el Perú.

1.4. Objetivos.

1.4.1. Objetivo General.

Determinar la manera en que se afectan los principios del procedimiento administrativo sancionador con la aplicación de la Ley N° 31914, que modifica la ley Marco de Licencia de Funcionamiento N° 28976 observada en la Municipalidad Provincial de Jaén durante el año 2025

1.4.2. Objetivos Específicos.

- a) Examinar los principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador consagrados en la ley N° 27444, tales como la legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, proporcionalidad y predictibilidad.
- b) Analizar las disposiciones normativas introducidas por la Ley N° 31914 y su impacto en los procedimientos de otorgamiento de otorgamiento de licencias, fiscalización, suspensión o revocatoria de Licencias de Funcionamiento por parte de la Municipalidad Provincial de Jaén.
- c) Estudiar los Procedimientos Administrativos Sancionador, en la Municipalidad Provincial de Jaén, originados por prácticas municipales que evidencien una posible vulneración a los principios del PAS, 2025.

1.5. Hipótesis

La aplicación de la Ley N.º 31914 vulnera los principios del procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Provincial de Jaén.

1.6. Variables

1.6.1. Variable independiente

Ley N.º 31914 (modificatoria de la Ley N.º 28976)

1.6.2. Variable Dependiente

Los principios del procedimiento administrativo sancionador

1.7. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos.

1.7.1. Métodos.

1.7.1.1. Métodos generales.

- El Método Inductivo, se refiere a la confirmación de una creencia o aseveración mediante un razonamiento deductivo, teniendo como base algún tipo de creencia o aseveración que previamente ha sido aceptada. Cabe señalar que este método también se utiliza en diversos campos del conocimiento, incluidas la ciencia y la filosofía, donde es necesaria una correcta argumentación rigurosa y por último coherente (Johnson & Christensen, 2019).
- El Método Deductivo, Este método llega a involucrar una justificación desde una perspectiva de creencia o proposición que es utilizada por la lógica deductiva, cabe señalar que es necesario que exista una argumentación que

sea considerada rigurosa y del mismo modo coherente (Hempel, 2018).

- El Método Dialéctico, Este método permite adquirir o recopilar todo tipo de información sobre el mundo o distintos problemas que afecta a la sociedad, así mismo es importante reconocer que mediante este método el ser humano tiene la oportunidad de ampliar correctamente su conocimiento sobre distintos problemas (Westerholm, 2019).
- El Método Histórico, mediante este método se podrá analizar y desarrollar un fenómeno específico desde una perspectiva de tiempo y espacio, cabe señalar que este método permite influenciar de qué manera proviene o sus inicios de una problemática (Investigalia, 2019).

1.7.1.2. Métodos específicos.

- El Método de la observación, tiene como propósito principal obtener todo tipo de información que esté relacionada a la afectación a los principios del procedimiento administrativo sancionador en la aplicación de la Ley N° 31914, que modifica la Ley marco de licencia de funcionamiento N° 28976, cabe señalar que este método también permite observar cuales es a base del problema y de esta manera tener conocimiento fundamental para una posible solución.

Hernández (2018) explica que es un elemento de carácter social que permite relacionarlo con la realidad a través de distintos conocimiento e informaciones.

- El Método experimental, este método permite relacionar la información de documentos y las realidades que se evidencia en la sociedad, cabe señalar que este método se encuentra ligado con el análisis documental. Además, este método permite analizar la información que han sido obtenidas y relacionarlas con las posibles conclusiones (Investigalia, 2019).
- El Método estadístico, A través de este método se puede representar de manera ordenada y estadística la información que ha sido recopilada a través de las distintas técnicas e instrumentos investigativos, así mismo este enfoque permite representar la información en cuadros y gráficos que faciliten la interpretación de todo dato obtenido.

1.7.2. Técnicas.

Análisis documental: Esta técnica se ha escogido por su carácter general, dado que abarca tanto el trabajo de análisis tanto de la documentación que contiene la base teórica en la que se funda esta investigación, así como también de la revisión de los documentos que contienen los datos de aplicación de la Ley en la realidad administrativa,

por lo mismo que se ocupa de la recopilación de la data necesaria a fin de dar sustento a lo planteado por esta investigación y cuyo resultado se enfoca a la demostración de que existe un problema en el marco administrativo de la municipalidad provincial de Jaén.

1.7.3. Instrumentos.

Ficha bibliográfica: Este instrumento es de gran utilidad puesto que sirve de soporte a la recopilación de los documentos que contienen la base teórica de la investigación, ello en tanto que se precisa para tal fin la recopilación de los datos de su origen para evaluar su confiabilidad, información que ordena la ficha bibliográfica que en este caso se ha utilizado la que aplica el estilo de citación APA, con lo cual se organizan cada una de las fuentes bibliográficas.

1.8. Diseño de contrastación de hipótesis.

Bajo la consideración del tipo de investigación no experimental con enfoque cualitativo escogido para este trabajo, se ha diseñado la contrastación de la hipótesis en base a la observación de las cualidades de las categorías o variables con el fin de revisar sus cualidades o características principales, lo cual no afecta o altera sus contenidos o conceptos, únicamente con la intención de reconocer su trascendencia y eficacia jurídica.

Todo ello se ha logrado con la creación de la secuencia de actos de investigación que se plantea a través de los objetivos, siendo el principal el objetivo general que señala: Evaluar el impacto que tiene la aplicación de la Ley N° 31914 en el respeto de los principios del procedimiento administrativo sancionador, y como ello afecta a los Derechos de los administrados en los procesos de Fiscalización y Sanción realizados por las Municipalidad Provincial de Jaén.

Como se plantea una tarea general, para su ejecución se precisa de la intervención de otras actividades que se han disgregado a través de los objetivos específicos, los cuales indican: Examinar los principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador consagrados en la ley N° 27444, tales como la legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, proporcionalidad y predictibilidad; Analizar las disposiciones normativas introducidas por la Ley N° 31914 y su impacto en los procedimientos de otorgamiento de otorgamiento de licencias, fiscalización, suspensión o revocatoria de Licencias de Funcionamiento por parte de la Municipalidad Provincial de Jaén; Estudiar los Procedimientos Administrativos Sancionador, en la Municipalidad Provincial de Jaén, originados por prácticas municipales que evidencien una posible vulneración a los principios del PAS, 2025.

El desarrollo de tales actividades de estudio es lo que permite la construcción de los contenidos necesarios tanto de lo que corresponde a la recopilación de fuentes teóricas de la doctrina

jurídica, así como de la observación de la realidad administrativa que se centra en la aplicación de la Ley materia de estudio en la Municipalidad de Jaén durante el presente año 2025, lo cual trae como resultado la asunción de posturas según cada una de las metas y conduce a la construcción de una conclusión general, siendo esta última la que se pone en contraste con la hipótesis, permitiendo así verificar si resulta o no corroborada.

1.9. Población y muestra

1.9.1. Población

El presente estudio tendrá como población un conjunto de resoluciones administrativas seleccionadas intencionalmente que hayan sido emitidas entre los años 2024 y 2025 por la Municipalidad Provincial de Jaén, específicamente en aplicación de la Ley N.º 31914.

1.9.2. Muestra

Teniendo en cuenta que la muestra es una pequeña porción representativa y adecuada de la población, a partir de la cual el investigador va a obtener datos, se señala como muestra un sector de la población que está constituido de la siguiente manera: El presente estudio tendrá como muestra 5 resoluciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Jaén donde se podrá evidenciar la problemática de la investigación, cinco especialistas en Derecho Administrativo.

CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

PARTE I: ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Canosa (2020), en su trabajo "La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador", publicado por la Universidad de Buenos Aires, argumenta principalmente que la autoridad sancionadora del gobierno es un elemento de la actividad administrativa y no tiene relación con ninguna actividad judicial. En consecuencia, el acto sancionador será un verdadero acto administrativo y, por lo tanto, para que se produzca este, tiene que seguirse obligatoriamente un procedimiento administrativo. Esto lo transforma en una garantía para el sujeto. En cuanto al proceso de sanción administrativa, no se podrá aplicar una penalización hasta que el procedimiento administrativo esté protegido por garantías fundamentales. La tutela administrativa efectiva que se aplica en todos los procedimientos administrativos es, sin duda, la clave.

Sin duda, la clave es la efectiva tutela administrativa que rige en todo proceso administrativo, adquiriendo el estatus de especial el procedimiento administrativo sancionador. El estudio de la garantía se basa en principios que dirigen todo proceso administrativo, los cuales no solo se refieren a los derechos de los individuos, sino también a la eficiencia en la acción de la administración.

Innegablemente, el procedimiento administrativo sancionador es una excepción en la tutela administrativa que rige a lo largo de todo proceso administrativo. La investigación de la garantía se fundamenta

en principios que guían todo procedimiento administrativo, los cuales abarcan no únicamente los derechos individuales, sino también la eficacia del desempeño administrativo del desempeño administrativo. Bordalí (2023) en su artículo “El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador”, publicado en la ReDAE - Revista de Derecho Administrativo Económico N° 37 (enero-junio 2023, pp. 33-66), analiza, desde el contexto jurídico chileno y en comparación con el sistema español, los estándares de protección de derechos en el procedimiento administrativo sancionador. Su estudio enfatiza que este tipo de procedimiento debe cumplir con los mismos niveles de garantía que un proceso judicial, resaltando la importancia de principios como el derecho a ser oído, la motivación suficiente y la resolución en plazos razonables. Sus aportes permiten reflexionar sobre la compatibilidad de los procedimientos administrativos sancionadores peruanos con los estándares internacionales en derechos humanos.

Collao y Churampi (2020), desarrollaron una investigación en el distrito de Callería, en la que analizaron la relación entre la fiscalización municipal de licencias de funcionamiento y la informalidad comercial. Utilizando un diseño no experimental y descriptivo-correlacional, evaluaron a una muestra de 34 unidades comerciales. Los resultados reflejaron que, aunque más del 50% de los encuestados percibían como eficiente la fiscalización municipal, también reconocieron una alta informalidad comercial. Esta paradoja

evidencia que el control administrativo, aun cuando es percibido como eficaz, no garantiza necesariamente una reducción de la informalidad, lo cual plantea interrogantes sobre la efectividad de las estrategias sancionadoras en contextos locales.

Sanchez (2020), estudió el impacto de la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en los procedimientos sancionadores llevados a cabo por SUNAFIL, evaluando su repercusión sobre el derecho a la libre empresa. Su estudio reveló que la omisión de estos principios vulnera el equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y los derechos fundamentales de los administrados, especialmente en el ámbito económico. Este antecedente resulta relevante para la presente investigación, ya que evidencia cómo la desproporción en la aplicación de sanciones puede afectar gravemente derechos fundamentales en el marco administrativo.

Estupiñan (2022), su estudio se enfocó en la subyugación de la autoridad instruyente en el proceso administrativo sancionador en una municipalidad distrital del Callao. Mediante entrevistas a empleados de la Subgerencia de Fiscalización, detectó interferencias en la jerarquía que ponían en riesgo la independencia del procedimiento sancionador. Esta circunstancia minaba la observancia de principios esenciales del PAS, tales como la equidad y el procedimiento adecuado. Sus descubrimientos subrayan la importancia de un

examen exhaustivo del funcionamiento interno de las municipalidades al desempeñar roles sancionadores.

Flores y Cerdan (2024), el objetivo de la investigación titulada "El Procedimiento Administrativo Sancionador y la Vulneración de los derechos constitucionales en Iquitos en 2022", realizada por la Universidad Científica del Perú, fue determinar cómo el procedimiento sancionador transgrede los derechos constitucionales en dicha ciudad durante ese año. Además, se buscaba ayudar a entender si es posible sancionar y corregir errores pasados o presentes sin violar las leyes constitucionales y las disposiciones que rigen cada proceso penal. Para ello, se empleó un enfoque descriptivo no experimental, observacional, prospectivo, transversal y analítico; siendo la observación su principal instrumento.: Se registraron las acciones de los residentes y participantes de Iquitos, se recopilaban observaciones y se llevó a cabo un análisis mediante el método Likert para la recolección de datos. Se ha descubierto que en el 2019, en el 73% de los trámites administrativos de la Dirección Regional de Educación de Loreto, no se cumplieron las normas fundamentales del procedimiento administrativo disciplinario que se encuentran en la Ley Servir N°30057 en cada uno de los registros.

PARTE II: BASE TEÓRICAS

Derechos de los administrados

Los administrados tienen derecho a ser defendidos, a recibir un trato imparcial y a que se les entreguen resoluciones fundamentadas. La observancia de estos derechos es la manifestación práctica de los principios del PAS y un prerequisite para que los actos administrativos sancionadores sean válidos. La violación directa del Estado de Derecho ocurre cuando se omite o restringe indebidamente alguno de estos derechos.

En lo que respecta a la presente investigación, se evidencio que en la Municipalidad Provincial de Jaén, tras la aplicación de la Ley 31914, se corría el riesgo de violación de estos derechos, mismos que se pone de manifiesto debido a la falta de motivación en las resoluciones, la ausencia de criterios uniformes y la imposición de sanciones desproporcionadas, lo cual respalda la relevancia del estudio actual.

La libertad de empresa frente al poder sancionador del Estado

El artículo 59 de la Constitución Política del Perú establece que la libertad de empresa como un derecho fundamental dentro de la economía social de mercado. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, pues encuentra límites cuando el Estado, en el marco de sus funciones de control y fiscalización, debe intervenir para proteger la moral, la salud y la seguridad pública. En esa línea de ideas, si una

actividad económica transgrede las normas que afectan a esos bienes jurídicos, el Estado tiene la autoridad para limitar el ejercicio de la libertad empresarial mediante la instauración de un procedimiento administrativo sancionador (PAS).

En concordancia con ello, el Estado puede intervenir mediante procedimientos administrativos sancionadores cuando la actividad empresarial contraviene normas destinadas a proteger estos bienes jurídicos, esta intervención busca equilibrar la libertad económica con el deber estatal de garantizar condiciones mínimas de seguridad y orden.

La Ley 31914, intento incentivar la iniciativa privada, respecto a los establecimientos comerciales, otorgando mayor libertad a los emprendedores, comerciantes y administradores de centros comerciales, con el fin que flexibilizar las sanciones que se encontraban reguladas en la Ley marco de licencia de funcionamiento N° 28976, sin embargo la potestad sancionadora emanaba de la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual faculta que a través de las ordenanza se efectúe el poder de fiscalización, esta discrecionalidad muchas veces en la práctica se ejecutaba con arbitrariedad y medidas desproporcionadas, a raíz de este exceso de libertad por parte del estado, se determinó otorgar flexibilidad a la contra parte, es decir al administrado, sin embargo esta desproporcionalidad y falta de límites agravo la problemática de la situación.

Como lo antes expresado en líneas arriba la Ley 31914, tenía como propósito, fortalecer el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, la misma que tenía como objetivo fortalecer el papel del Estado en la promoción de la generación de riqueza y la incentivación de la iniciativa privada. En la exposición de motivos de dicho proyecto de ley se planteó la idea que, las clausuras temporales de establecimientos comerciales se habían convertido en un mecanismo mal utilizado que facilitaba la extorsión y la corrupción, planteándose como justificación la necesidad de limitar posibles arbitrariedades de la autoridad administrativas al imponer medidas de clausura.

Sin embargo, este enfoque que inspiró posteriormente la promulgación de la Ley N.º 31914, se centró en la regulación de la protección del administrado, debilitando las potestades preventivas y sancionadoras del Estado, generando un desequilibrio entre la libertad empresarial y la función fiscalizadora, lo que, en la práctica, afectó los principios del procedimiento administrativo sancionador, especialmente los de proporcionalidad, razonabilidad y prevención.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el ejercicio de la función legislativa no es absoluto, ya que el Congreso solo puede dictar leyes dentro del marco que fija la Constitución. Por ello, su competencia está restringida tanto por prohibiciones expresas como por límites materiales que condicionan el modo en que puede regular

determinadas materias (Tribunal Constitucional, 2018, Exp. N.º 006-2018-PI/TC, f. 16).

Esta doctrina resulta aplicable al caso de la Ley N.º 31914, pues el Congreso, al aprobarla sin un análisis técnico integral ni coordinación intersectorial, desconoció los límites constitucionales de la potestad legislativa y emitió una norma que resulta irrazonable y desproporcionada, al restringir la función fiscalizadora del Estado bajo el argumento de proteger la libertad de empresa.

El Procedimiento Administrativo Sancionador

Según la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador (junio, 2017), el procedimiento administrativo sancionador es entendido, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, es decir, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción.

El procedimiento administrativo sancionador se define como un conjunto de actos ordenados y formales, a través de los cuales una entidad administrativa investiga, determina y de ser el caso, sanciona la comisión de una infracción normativa, garantizando el respeto de los derechos del administrado y el cumplimiento del orden jurídico.

Según Cosculluela Montanner (2023), "Es el poder que se otorga a la Administración pública para castigar las infracciones administrativas,

es decir, aquellas conductas que las leyes y los reglamentos administrativos clasifican como prohibidas y cuya realización conlleva una sanción. No solo busca retribuir la acción u omisión constitutiva de infracción, sino también prevenir o disuadir la comisión de infracciones esta previsión sancionadora. (p. 137).

En el nivel municipal, el procedimiento administrativo sancionador se rige por los principios que ejercen el poder sancionador estatal, de manera que los municipios no pueden actuar facultativamente, ni imponer sanciones sin base legal que este expresa y tipificada.

El procedimiento administrativo sancionador y su naturaleza garantista

El procedimiento administrativo sancionador (PAS) ha cambiado bastante con el tiempo. Antes se veía más como una herramienta del Estado para controlar, pero ahora se entiende como un sistema que también busca proteger los derechos de las personas. Este cambio tiene que ver con cómo el derecho administrativo se ha ido acercando más a la Constitución, haciendo que los principios y derechos fundamentales influyan en lo que hace la administración pública. Así, se pone más límite al poder del Estado y se cuida mejor a los ciudadanos cuando se aplica una sanción.

En esa línea, hoy en día varios autores dicen que el PAS no debería verse solo como una forma de castigar a quienes cometen faltas, sino

más bien como un proceso que tiene que buscar un equilibrio entre que la administración funcione bien y que se respeten los derechos fundamentales. Como menciona Santamaría Pastor (2021), el poder que tiene la administración para sancionar no es libre, sino que tiene límites que vienen de la Constitución. Por eso, cuando se aplica, no solo se trata de sancionar, sino también de asegurar que todo sea justo, claro y que se pueda prever cómo se va a actuar.

De la misma manera, en otros países los tribunales también han apoyado esta idea más garantista, señalando que las sanciones administrativas deberían cumplir criterios parecidos a los del derecho penal, sobre todo cuando se afectan derechos fundamentales. Esto quiere decir que las decisiones deben estar bien justificadas, que la sanción sea proporcional y que se respete el derecho de defensa. Así, se forma un modelo de administración que tiene que actuar siempre conforme a la ley.

Desde este punto de vista, cualquier cambio en las normas que modifique el balance entre el poder de sancionar del Estado y los derechos de las personas debería revisarse bien a fondo, porque podría hacer que se retroceda en la protección de derechos o que el sistema de sanciones se desordene un poco.

La Potestad Sancionadora de la Administración del Perú.

En el ámbito del Derecho Administrativo peruano, la potestad sancionadora del Estado se deriva del ius puniendi, entendido como la facultad legítima del Estado para imponer sanciones ante el incumplimiento de normas. Esta potestad no solo se manifiesta en el ámbito penal a través del Poder Judicial, sino también en el campo administrativo, donde se reconoce como una atribución implícita de las entidades públicas para asegurar el orden legal.

En nuestro sistema jurídico, esta facultad permite a la Administración imponer sanciones por infracciones administrativas, con el objetivo de preservar el cumplimiento normativo y proteger el interés público. Aunque no exista un reconocimiento constitucional explícito, diversos autores sostienen que la potestad sancionadora se encuentra reconocida de forma implícita en la Constitución, como una competencia necesaria para el cumplimiento efectivo de las funciones estatales.

Desde esta perspectiva, Pedreschi (2003) plantea que dicha facultad se justifica como una extensión natural del poder regulador de la administración, especialmente en lo relativo a la organización y control de actividades sociales. Así, el Estado necesita herramientas coercitivas para garantizar la observancia de sus mandatos, siempre dentro de un marco que respete los principios del Estado de Derecho.

Por su parte, Morón Urbina (2014) afirma que la potestad sancionadora no solo es un componente esencial de la gestión

pública, sino que debe ejercerse con criterios de legalidad, previsibilidad y respeto por los derechos fundamentales. Es decir, el uso de esta facultad debe estar sujeto a límites democráticos, evitando el ejercicio arbitrario del poder y garantizando un equilibrio entre autoridad y legitimidad.pin

El principio de buena administración como eje del control sancionador

Un aspecto importante en cómo ha ido cambiando el derecho administrativo es que se ha incluido el principio de buena administración, el cual ya es reconocido tanto en Europa como en América Latina. Este principio básicamente significa que la administración pública debe actuar de manera eficiente, transparente, razonable y siempre respetando los derechos de las personas.

En el caso del procedimiento administrativo sancionador, la buena administración se ve reflejada en que las entidades públicas tienen que tomar decisiones basadas en criterios técnicos y no de forma arbitraria o exagerada. Según Cassagne (2020), este principio funciona como una especie de nivel de calidad en la actuación del Estado, ya que no basta solo con cumplir la ley, sino que también se deben tomar decisiones que sean justas y razonables.

En el caso del Perú, este principio está muy relacionado con lo que se establece en la Ley del Procedimiento Administrativo General, sobre

todo con ideas como la razonabilidad y la proporcionalidad. Sin embargo, llevar esto a la práctica, especialmente en las municipalidades, no siempre es fácil, ya que muchas veces no cuentan con suficiente capacidad técnica y además tienen presión para fiscalizar de forma rápida.

En esa línea, la aplicación de la Ley N.º 31914 también debería revisarse tomando en cuenta el principio de buena administración. Es decir, ver si las limitaciones que se ponen al poder de sancionar realmente ayudan a que las decisiones sean de mejor calidad, o si más bien terminan debilitando el control del Estado y afectando de alguna forma el interés público.

Principios del procedimiento administrativo Sancionador.

Los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador (PAS) son el fundamento normativo que guía a las entidades públicas en su facultad de castigar a los administrados. En Perú, estos principios están establecidos en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Su objetivo es garantizar que los derechos fundamentales sean respetados, que el proceso sea transparente y que las acciones administrativas se realicen de manera legal.

Principio de legalidad

Este principio garantiza que no se podrá imponer sanción alguna si no existe una norma previa que tipifique la conducta como infracción y establezca expresamente la sanción correspondiente. Toda actuación sancionadora de la administración debe estar respaldada en una base legal preexistente, sin admitir interpretaciones arbitrarias ni aplicación por analogía.

Principio del debido procedimiento

El debido procedimiento asegura que todo administrado involucrado en un proceso sancionador tenga garantizados sus derechos procesales, tales como ser notificado adecuadamente, presentar sus descargos, acceder a una defensa efectiva y recibir una decisión debidamente motivada, dentro de un plazo razonable. Este principio busca salvaguardar la imparcialidad y la justicia en la actuación administrativa.

Principio de tipicidad

Establece que solo pueden ser sancionadas aquellas conductas que estén descritas de manera precisa y clara en una norma con rango de ley. La administración no puede sancionar por analogía ni por interpretación extensiva, lo cual limita su poder discrecional y protege al administrado de decisiones arbitrarias.

Principio de non bis in idem

Implica que ninguna persona puede ser sancionada más de una vez por un mismo hecho, bajo la misma causa y fundamento jurídico. Este principio extiende su alcance al ámbito administrativo, asegurando que no se impongan sanciones duplicadas ante una misma infracción.

Principio de proporcionalidad

Cualquier castigo que se aplique debe ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. Para esto, es necesario tener en cuenta diferentes criterios, como la intencionalidad del infractor, el daño causado, la reincidencia y las ganancias obtenidas de manera ilegal. Este principio tiene como objetivo garantizar que las acciones tomadas por la administración no sean desproporcionadas ni excesivas.

Seguridad jurídica y predictibilidad en el procedimiento administrativo

La seguridad jurídica es uno de los pilares más importantes del Estado de Derecho y tiene bastante importancia en el procedimiento administrativo sancionador. Este principio básicamente quiere decir que las normas deben ser claras, estables y predecibles, para que las personas puedan saber con anticipación qué puede pasar según lo que hagan.

En relación a esto, la predictibilidad en la administración vendría a ser como una forma más concreta de la seguridad jurídica, ya que exige que las decisiones que toma la administración sean más o menos coherentes y no estén cambiando sin sentido con el tiempo. Como dice Rivero Ortega (2022), cuando no hay esa predictibilidad en cómo actúa la administración, se genera incertidumbre, la gente deja de confiar tanto en las instituciones y hasta pueden aparecer decisiones que se sientan arbitrarias.

En el caso de la Ley N.º 31914, el hecho de poner reglas que restringen que las municipalidades actúen de manera rápida puede traer algunos efectos no tan positivos respecto a la seguridad jurídica. Por un lado, la idea es cuidar al administrado para que no haya abusos, pero por otro lado, se crea una norma que a veces puede quedar un poco clara o no ser suficiente para que la administración actúe de forma efectiva cuando hay situaciones de riesgo.

Este conflicto entre cuidar los derechos de las personas y que la administración sea eficiente tiene que revisarse con bastante cuidado. Si las normas son demasiado rígidas, puede que no se puedan tomar medidas a tiempo cuando se necesitan, pero si se deja mucha libertad a la administración, también existe el riesgo de que se tomen decisiones arbitrarias.

La función preventiva del procedimiento administrativo sancionador

Antes, el procedimiento administrativo sancionador se entendía más como algo que solo servía para castigar. Pero ahora, la mayoría de autores dicen que su objetivo principal es más preventivo. O sea, no es solo sancionar cuando alguien incumple, sino también evitar que esas conductas se repitan y, al mismo tiempo, cuidar intereses importantes para la sociedad.

Según lo que señala Nieto (2021), el sistema sancionador funciona mejor cuando realmente logra evitar que ocurran riesgos, y para eso la administración necesita tener medios que le permitan actuar a tiempo. Bajo esa idea, acciones como la clausura temporal no solo son un castigo, sino que también sirven para proteger la seguridad de todos, sobre todo en negocios o actividades que pueden llegar a ser peligrosas.

En el nivel municipal, esta idea de prevenir tiene más importancia, porque son las autoridades locales las que están más cerca y se encargan de vigilar que los negocios cumplan las normas. Por eso, cualquier regla que les quite o reduzca su capacidad para actuar debería analizarse bien, viendo si eso afecta o no la protección del interés de la sociedad.

La Ley N.º 31914, al poner límites a algunas medidas preventivas, podría estar debilitando esa parte importante del PAS. Con eso, la administración puede quedar con menos capacidad para responder rápido ante situaciones de peligro, y eso al final podría poner en riesgo la seguridad de las personas.

Control de la discrecionalidad administrativa

Uno de los problemas más importantes cuando la administración ejerce su poder sancionador es cómo se controla la discrecionalidad. O sea, aunque la administración necesita un poco de libertad para poder hacer su trabajo, esa libertad no puede ser total ni sin límites, porque si no podría terminar tomando decisiones de manera arbitraria o sin una base clara.

Según lo que explica Parejo Alfonso (2020), la discrecionalidad no es algo que la administración pueda usar libremente como quiera, sino que está condicionada por su finalidad. Es decir, siempre tiene que estar dirigida al interés público y respetar lo que establece la ley. En el caso de las sanciones, esto significa que las decisiones deben estar bien explicadas y justificadas, sobre todo cuando se trata de castigar a alguien.

En la Ley N.º 31914 se nota que la idea sería bajar un poco la discrecionalidad de las municipalidades, pero eso no siempre significa que el sistema vaya a funcionar mejor. Más bien, puede pasar que al

quitarles margen de decisión, también se reduzca su capacidad para reaccionar ante casos complicados que necesitan un análisis más técnico y detallado.

Por eso, el tema no es tanto que exista la discrecionalidad en sí, sino más bien que a veces no hay buenos mecanismos para controlarla. En ese sentido, sería mejor mejorar la supervisión y exigir más rendición de cuentas, en vez de estar limitando demasiado lo que puede hacer la administración.

Impacto de la regulación en la confianza ciudadana

Para cerrar, hay que tener en cuenta que cómo funciona el procedimiento administrativo sancionador influye bastante en la confianza que tienen las personas en la administración pública. Si los procedimientos se ven como injustos, desordenados o poco eficientes, la gente empieza a desconfiar y eso hace que las instituciones pierdan un poco su legitimidad.

Según algunos estudios recientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023), la forma en que se regulan las normas y qué tan bien funcionan los controles influye bastante en cómo los ciudadanos ven al Estado. En especial, cuando las sanciones no se aplican de manera coherente, puede hacer que la gente sienta que hay injusticia o que no todos son tratados de la misma forma.

En el contexto que se viene viendo, la Ley N.º 31914 parece tener efectos un poco contradictorios. Por un lado, intenta dar más protección a las personas, pero por otro lado también puede hacer que el Estado tenga menos fuerza para hacer cumplir las normas. Y eso, con el tiempo, puede terminar afectando la confianza que la gente tiene en las instituciones.

Por eso, es importante que cualquier cambio en las normas sobre sanciones no se analice solo desde lo legal, sino también viendo cómo afecta al funcionamiento del Estado y a la confianza o legitimidad que este tiene frente a la sociedad.

La aplicación de la ley 31914 y su afectación del principio de razonabilidad y proporción:

La Ley N.º 31914 introdujo normativa que, en lugar de fortalecer la libertad empresarial, puso en riesgo los principios de proporcionalidad y razonabilidad del proceso administrativo sancionador al limitar de forma inadecuada la capacidad de fiscalización y sanción de los municipios.

Debemos tener en cuenta que el proyecto de Ley 31914, Proyecto de Ley N.º 4952/2022-CR, tuvo muchas posiciones en contra, una de ellas fue la de la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su opinión técnica cito, que: el Tribunal

Constitucional ha señalado que la función de policía de la administración municipal permite limitar la libertad y la propiedad de los administrados mediante el ejercicio de la coacción, con la finalidad de posibilitar el ejercicio de los derechos y libertades de los propios ciudadanos, garantizar la seguridad ciudadana y velar por el desarrollo urbano del territorio de su competencia. Así "el poder de policía de la Administración y los derechos de libertad y propiedad ciudadanos, entonces, se presentan como las dos caras de una misma moneda. Mientras el poder de policía encuentra su límite en los derechos ciudadanos, estos a su vez, tienen el deber de ejercer sus derechos respetando el orden público. Por lo tanto, es necesario realizar un análisis apropiado que incluya una evaluación de los derechos y principios en juego para regular el ejercicio del poder de policía y la potestad sancionadora de las municipalidades. Se sugiere utilizar el test de proporcionalidad promovido por el Tribunal Constitucional; sin embargo, esto no se observó en la ley 31914, lo cual es crucial porque limita la capacidad municipal y la autoridad para prohibir cierres temporales. Es importante mencionar que el Tribunal Constitucional ha sido muy claro al afirmar que: "(...) en un Estado democrático de derecho, el legislador está sujeto a los límites establecidos por la Constitución. Por lo tanto, no tiene la capacidad legal para adoptar cualquier decisión en forma de ley".

Así un claro ejemplo de transgresión al principio de proporcionalidad, en aplicación de la ley 31914, se encuentra regulado en el numeral 6

del artículo 21 de la Ley N.º 31914, que establece que si la municipalidad no hace una observación en un plazo de cuarenta y ocho horas después de la subsanación, se anula automáticamente la clausura temporal de un establecimiento. El Congreso actualmente sostiene que dicha regla ha puesto en riesgo la seguridad pública porque posibilita la reapertura de establecimientos sin comprobar técnicamente las razones que llevaron a su cierre. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, esto es una medida innecesaria e inapropiada para salvaguardar los derechos empresariales, dado que el impacto sobre la vida y la seguridad de las personas y sobre el interés general es mucho más significativo que la ventaja concedida al administrado.

El análisis de la Ley 31914 identifica que se ha causado una afectación en la aplicación del poder sancionador municipal, al priorizar la rapidez procesal por encima de la efectividad del control preventivo, lo que también vulneraría al debido procedimiento.

Iniciativas Legislativas para la Derogación de la Ley N.º 31914 y su Relevancia en el Análisis del Procedimiento Administrativo Sancionador

La Ley N.º 31914, al ser promulgada, causó diversos efectos adversos en el sistema de fiscalización municipal, lo que hizo que la Administración tuviera menos capacidad para prevenir riesgos y asegurar que se cumplan las normas. Esta circunstancia fue la razón

para que se presentaran varias propuestas legislativas destinadas a su derogación, entre las que sobresalen el Proyecto de Ley N.º 10321/2024-CR y el Proyecto de Ley N.º 10329/2024-CR. Los dos proyectos coinciden en que la Ley N.º 31914 provocó alteraciones excesivas en el sistema municipal de sanciones, disminuyendo sustancialmente los instrumentos de control preventivo y perjudicando fundamentos fundamentales del proceso administrativo sancionador (PAS), como son la razonabilidad, la proporcionalidad y la eficacia.

El Proyecto de Ley N.º 10321/2024-CR sostiene que la Ley 31914 creó un marco regulatorio que restringe injustificadamente el poder de los gobiernos locales para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y la integridad de los consumidores. Indica que la restricción de cierres inmediatos, incluso en contextos de riesgo verificado, pone en peligro el papel preventivo de la supervisión municipal y pone a los ciudadanos en situaciones vulnerables frente a locales que no satisfacen las normas básicas de seguridad. Según la exposición de motivos, esta restricción tuvo un impacto directo en el interés público ya que los municipios no pudieron contar con los mecanismos necesarios para poner fin a actividades que suponían graves riesgos para la comunidad.

El Proyecto de Ley N.º 10329/2024-CR, a su vez, subraya la importancia de restaurar la habilidad para reaccionar rápidamente frente a las infracciones que pongan en riesgo la seguridad pública,

alerta que la Ley 31914 ha creado una situación en la cual las municipalidades tienen que seguir funcionando con establecimientos que representan riesgos inminentes, debido a que la norma limita el uso de clausura aun cuando existan amenazas para la salud, la vida o la integridad de los ciudadanos. Este proyecto hizo un análisis a la Ley 31914, concluyendo que esta ley ha obstaculizado el desempeño eficaz de la función fiscalizadora y ha causado que los gobiernos locales no puedan llevar a cabo su responsabilidad de prevenir perjuicios, teniendo un impacto negativo en la estructura del procedimiento sancionador y en su rol de tutela.

Los resultados de esta investigación y las dos iniciativas coinciden totalmente en que la Ley N.º 31914 modificó el balance constitucional entre la potestad sancionadora del Estado y la libertad empresarial. La norma estableció una desproporción considerable en favor del administrado, lo que debilitó la respuesta del Estado ante infracciones que necesitan intervención inmediata, según se demuestra en la tesis.

El Proyecto 10321/2024-CR y el Proyecto 10329/2024-CR afirman que la restricción de las clausuras municipales causó una distorsión en el PAS, ya que se dio prioridad a la rapidez del proceso en lugar de a la efectividad del control preventivo. Esto es consistente con el análisis de que la ley infringe los principios de proporcionalidad y razonabilidad que regulan este tipo de trámites.

En este sentido, las propuestas parlamentarias de derogación examinadas no solo confirman los impactos negativos detectados en la implementación de la Ley N.º 31914, sino que además apoyan el requerimiento de restablecer un sistema de sanciones equilibrado que haga posible que las municipalidades tomen decisiones técnicas y adecuadas frente a circunstancias arriesgadas. Es evidente su conexión con el proceso administrativo sancionador, ya que demuestran cómo la reforma introducida por esta ley debilitó los mecanismos de prevención, castigo y corrección, poniendo en riesgo el objetivo fundamental del PAS como herramienta para proteger lo común.

Por lo tanto, la anulación sugerida en los dos proyectos se plantea como una solución legislativa con el objetivo de volver a establecer la eficiencia del sistema sancionador y asegurar que se cumplan los principios constitucionales que lo rigen.

Restricción de la debida motivación en la aplicación de la Ley N.º 31914

La debida motivación exige que toda decisión administrativa exponga razones claras, congruentes y proporcionales respecto de los hechos verificados. En el ámbito sancionador, este principio adquiere carácter reforzado, dado que la autoridad estatal está en posición de imponer medidas que restringen derechos.

Sin embargo, la aplicación de la Ley N.º 31914 limita la eficacia real de la motivación. Aun cuando existan informes técnicos de áreas como Defensa Civil, Medio Ambiente o Fiscalización que acrediten riesgos, por ejemplo: riesgo de incendio alto, riesgo estructural en techo; exceso de desibeles producido por una discoteca, contaminación del agua realizada por un restaurant, olores molestos en la crianza de animales en lugar urbano, la norma impide adoptar medidas preventivas inmediatas, como la clausura temporal, salvo supuestos muy acotados.

Por otro lado, la renovación del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) constituye una obligación administrativa cuya exigencia responde a que, con el paso del tiempo, las condiciones de seguridad de un establecimiento pueden haberse modificado. Permitir la operación de un local sin dicha renovación podría derivar en un riesgo inminente para la vida e integridad de los consumidores, aun cuando formalmente se trate de una obligación de naturaleza administrativa.

Además, el supuesto que permite evitar sanciones si el riesgo es subsanado durante la inspección puede convertirse en un incentivo perverso, pues el administrado podría revertir temporalmente la conducta ante la presencia del fiscalizador, para luego reincidir una vez culminada la visita, impidiendo una efectiva protección preventiva.

Por otro lado, el supuesto que permite evitar la imposición de sanciones cuando el riesgo es subsanado durante la inspección genera un efecto contraproducente, en la medida que el administrado podría limitarse a corregir temporalmente la infracción únicamente durante la visita del fiscalizador, para posteriormente volver a la conducta irregular una vez concluida la supervisión. Ello impide la eficacia de las medidas preventivas y desnaturaliza el objetivo de protección inmediata que persigue la clausura temporal.

Esta desconexión entre la evidencia técnica y la facultad de actuar hace que la motivación, aun si está formalmente presente, pierda eficacia práctica. La autoridad puede justificar la existencia de un riesgo, pero no puede intervenir con la rapidez que exige la protección del interés público, desnaturalizando así la estructura del PAS.

En ese sentido se concluye que, la debida motivación requiere que cada decisión estatal incluya razones que sean proporcionales, adecuadas y coherentes con la gravedad del comportamiento infractor, para así justificar la medida tomada.

La Ley N.º 31914 establece una limitación considerable al principio de debida motivación de las acciones administrativas, restringiendo estrictamente la facultad de los municipios para tomar medidas inmediatas en situaciones de riesgo.

Esta disociación, generada por la Ley 31914, impide que la autoridad municipal adopte medidas urgentes, aun cuando su deber funcional y los principios del PAS exigen actuar para salvaguardar la seguridad o el orden público. De este modo, la motivación queda reducida a una declaración retórica sin efectos prácticos, vulnerando los principios de razonabilidad, proporcionalidad y responsabilidad de la Administración.

El PAS está diseñado para equilibrar la potestad sancionadora del Estado con las garantías del administrado. La Ley 31914, sin embargo, desnaturaliza este equilibrio, pues no fortalece la defensa del administrado, sino que limita injustificadamente la capacidad estatal de actuar frente a infracciones que requieren medidas preventivas inmediatas. Esta restricción normativa: vulneraría la lógica del debido proceso administrativo, que exige un análisis integral del caso; afectaría la autonomía técnica de los órganos fiscalizadores; generaría inseguridad jurídica por la contradicción entre evidencia técnica y capacidad de respuesta; y comprometería la tutela efectiva del interés público.

Vulneración del Principio de Legalidad en la aplicación de la Ley N.º 31914.

Este principio exige que toda actuación de la Administración Pública y en especial las actuaciones que restringen derechos deben encontrarse previstas de manera expresa en la ley, tanto en lo referido

a la competencia, el procedimiento, como en la determinación de las consecuencias jurídicas aplicables.

En materia sancionadora, su garantía es reforzada, pues la imposición de sanciones o medidas limitativas solo puede realizarse por autoridad competente en virtud de una habilitación legal expresa. De este modo, ninguna autoridad puede ejercer potestades sancionadoras o ejecutar actos de fuerza si la norma no define claramente quién puede hacerlo, en qué condiciones y bajo qué procedimiento.

En este contexto, para dar fiel cumplimiento a este principio se requiere una exigencia de definición expresa por la autoridad competente, a fin de que se cumpla con la interpretación estricta, por lo que la autoridad solo puede actuar si existe una habilitación normativa específica, previa y clara.

En el marco de procedimientos que implican la clausura de establecimientos, la exigencia es aún más estricta, debido a que esta medida afecta directamente la libertad de empresa, la iniciativa privada y el derecho al trabajo, reconocidos constitucionalmente. Por tanto, la ley debería señalar de manera precisa: qué autoridad ejecutará la clausura, cómo se formalizará la diligencia, quién suscribirá el acta, bajo qué condiciones producirá efectos jurídicos.

Sin embargo, este principio se ve transgredido, tras implementar el procedimiento de clausura temporal de un establecimiento, contenido en la Ley 31914, recaído en el artículo 21, inciso 3, copia del acta de clausura, que debe ser firmada por el funcionario competente, pero no existe en el cuerpo de la ley una definición de quién es ese funcionario, ni se remite a la normativa preexistente para determinarlo. El legislador introdujo un requisito formal esencial, la firma de un funcionario competente, pero sin precisar quién debe asumir esa competencia ni bajo qué marco normativo.

En ese contexto se evidencia la vulneración del principio de legalidad, debido a que la ley, es decir el aspecto procesal, exige una firma indispensable para la validez de la clausura, sin embargo dicha ley no define qué funcionario está habilitado para realizarla, esta omisión impide identificar claramente al sujeto activo de la medida, en consecuencia se genera una inseguridad jurídica sobre la validez del acto, afectando de este modo también al principio de competencia, ya que la ley exige que solo quien tiene competencia legal expresa puede ejecutar la clausura, si la norma no establece quién es competente no existe habilitación legal específica.

Si la firma del funcionario competente es requisito constitutivo de la clausura, pero no se precisa sobre quien recae dicho adjetivo, entonces; nos encontraríamos frente a dos supuestos, cualquier funcionario que firme podría actuar sin competencia, o la omisión

podría invalidar automáticamente la clausura, ello generaría actos materialmente inválidos, pese a estar formalmente documentados.

Del mismo modo la falta de precisión legislativa, podría dejar interpretar libremente quién es el “funcionario competente”: inspector, subgerente, gerente, personal administrativo, etc.

Principios fundamentales del procedimiento administrativo

Principio	Definición conceptual	Indicadores de análisis	Criterios de evaluación
Legalidad	Actuación de la administración conforme al marco normativo vigente (Ley N° 27444).	Existencia de norma previa que sustente la sanción Competencia de la autoridad Tipificación de la infracción	Se respeta la norma aplicable No hay actuaciones arbitrarias
Debido procedimiento	Garantía de que el administrado goce de derechos durante todo el proceso.	Derecho de defensa Notificación adecuada Plazo razonable Motivación de actos administrativos	Se permite defensa efectiva Actos debidamente motivados
Razonabilidad	Las decisiones administrativas deben ser coherentes y justificadas.	Relación lógica entre hechos y decisión Justificación de la sanción	Decisiones no arbitrarias Coherencia en la argumentación
Proporcionalidad	La sanción debe ser adecuada y equilibrada respecto a la infracción.	Gravedad de la infracción Intensidad de la sanción Existencia de medidas menos gravosas	Sanción adecuada y no excesiva
Predictibilidad	Las decisiones deben ser consistentes y previsibles.	Uniformidad en criterios Existencia de precedentes administrativos Transparencia en decisiones	Coherencia entre casos similares Seguridad jurídica

Al revisar los principios básicos del procedimiento administrativo sancionador que están en la Ley N° 27444, se puede ver que el objetivo planteado sí es posible de analizar. Esto se debe a que estos principios brindan criterios que son claros, se pueden observar y además tienen respaldo legal, lo que ayuda a examinar si existe alguna afectación a partir de la aplicación de la Ley N° 31914, la cual modifica la Ley marco de licencia de funcionamiento N° 28976. Tomando en cuenta aspectos como la legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, la proporcionalidad y la predictibilidad, se puede organizar un marco de análisis que no solo sirve para entender el tema en teoría, sino también para aplicarlo en situaciones concretas.

Primero, sobre el principio de legalidad, se puede decir que es como la base de todo el procedimiento administrativo sancionador. Según la Ley N° 27444, no se puede poner una sanción si antes no existe una norma que diga claramente cuál es la falta y qué consecuencia tiene. En relación con la Ley N° 31914, se observa que los cambios que se han hecho podrían generar situaciones donde la administración pública actúe con criterios más amplios o interpretando la norma de manera más extendida, sobre todo en temas de fiscalización y clausura de locales. Esto puede llevar a que, aunque en teoría se esté aplicando la ley, en la práctica se terminen pasando los límites del principio de legalidad, especialmente si no hay una

definición clara de la infracción o si la autoridad actúa más allá de lo que realmente le corresponde.

Los indicadores que se han propuesto, como la existencia de una norma previa, la competencia de la autoridad y la tipificación de la infracción, ayudan a comprobar en la práctica si las decisiones administrativas realmente respetan este principio. En ese sentido, revisar documentos como las resoluciones administrativas sirve como una herramienta útil para ver si las sanciones que se imponen están de acuerdo con lo que dice la ley, o si más bien hay algún tipo de desviación que termine afectando los derechos del administrado.

Sobre el principio del debido procedimiento, se puede entender que es una garantía importante para el administrado frente al poder que tiene el Estado para sancionar. La Ley N° 27444 reconoce varios derechos, como poder defenderse, recibir una notificación adecuada, contar con un plazo razonable y que las decisiones estén bien fundamentadas. Pero, al aplicar la Ley N° 31914, podría pasar que estas garantías se reduzcan un poco, sobre todo en situaciones donde se busca actuar de manera rápida, como cuando se decide la clausura temporal o definitiva de un local por no cumplir con las condiciones necesarias para funcionar.

Con los indicadores que se han planteado, se puede ver en la práctica si realmente se respeta el derecho del administrado a ser escuchado antes de que le pongan una sanción, o si más bien hay decisiones

que no están bien explicadas. También, al revisar los expedientes administrativos, se puede notar si las notificaciones se hacen correctamente y si los plazos que se dan son razonables. De esta manera, este enfoque sirve porque permite obtener información concreta y ver si en realidad se está afectando el debido procedimiento o no.

En cuanto al principio de razonabilidad, se entiende que las decisiones administrativas deben basarse en criterios lógicos y coherentes, para evitar que se actúe de manera arbitraria. Dentro del contexto de la Ley N° 31914, este principio podría verse afectado si las sanciones que se imponen no tienen una relación adecuada con los hechos que realmente ocurrieron. Por ejemplo, si se aplica una sanción muy fuerte por una falta pequeña, eso mostraría que no hay razonabilidad en la actuación de la administración.

Los indicadores que se han planteado, como la relación lógica entre los hechos y la decisión, y la justificación de la sanción, ayudan a ver si las resoluciones administrativas realmente tienen una explicación suficiente que sustente lo que se decidió. Este tipo de análisis no solo se puede realizar, sino que también es importante, porque permite verificar si la administración está actuando de acuerdo a criterios básicos de razonabilidad jurídica.

Por otro lado, el principio de proporcionalidad se puede ver como algo que complementa a la razonabilidad, ya que busca que la sanción sea

adecuada, necesaria y también equilibrada según la falta que se haya cometido. En el caso de la Ley N° 31914, este principio es bastante importante porque hay medidas que pueden afectar el derecho de las personas a realizar actividades económicas, como por ejemplo cuando se clausura un establecimiento.

El análisis que se hace usando indicadores como la gravedad de la infracción, qué tan fuerte es la sanción y si existían otras medidas menos severas, ayuda a ver si la administración realmente evaluó bien la situación antes de sancionar. Además, comparar casos parecidos también permite darse cuenta si hay diferencias o inconsistencias en cómo se aplican las sanciones, lo que hace más viable el estudio. En ese sentido, usar herramientas como matrices comparativas o fichas de registro resulta útil para identificar si hay sanciones que no son proporcionales.

Finalmente, el principio de predictibilidad busca que las decisiones de la administración sean coherentes y que se puedan prever, de manera que las personas tengan confianza en cómo se va a actuar. La Ley N° 27444 señala que la administración debería actuar de forma uniforme y respetando criterios que ya están establecidos. Sin embargo, con la aplicación de la Ley N° 31914, podrían darse diferencias en cómo se interpretan y aplican las normas, sobre todo entre distintos gobiernos locales, lo que podría terminar afectando la seguridad jurídica.

Los indicadores que se han propuesto, como la uniformidad en los criterios, la existencia de precedentes administrativos y la transparencia en las decisiones, sirven para ver si las resoluciones que emite la administración siguen una misma línea o si más bien hay contradicciones entre ellas. Al revisar resoluciones de distintas entidades, se puede notar cómo vienen actuando y así identificar ciertos patrones, lo que ayuda a determinar si realmente hay o no predictibilidad al momento de aplicar la norma.

En general, al revisar estos cinco principios, se puede ver que el objetivo que se plantea sí es posible de realizar tanto a nivel metodológico como jurídico. Al tener indicadores y criterios bien definidos, estos conceptos que parecen muy teóricos se pueden convertir en algo más observable y hasta medible, lo que ayuda bastante a recolectar y analizar la información. Además, también se cuenta con fuentes como leyes, resoluciones administrativas y expedientes, lo cual hace posible tener acceso a los datos que se necesitan para poder llevar a cabo la investigación.

Además, la forma en la que se organiza el análisis hace posible conectar directamente lo que dicen las normas, como la Ley N° 27444 y la Ley N° 31914, con lo que pasa en la práctica. Esto es importante porque ayuda a ver si en realidad se están afectando o no los principios del procedimiento administrativo sancionador. Este enfoque no solo sirve para el tema académico, sino que también tiene utilidad

en la práctica, ya que puede ayudar a plantear posibles mejoras en cómo actúa la administración pública.

En conclusión, el uso del cuadro de operacionalización ayuda bastante a comprobar en la práctica el objetivo de la investigación, ya que permite ver de forma más ordenada si existen posibles afectaciones a los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, proporcionalidad y predictibilidad cuando se aplica la Ley N° 31914. Además, al tener indicadores claros, técnicas de recolección de datos que encajan con el tema y un marco teórico bien relacionado, se puede decir que el estudio sí es viable.

Disposiciones normativas

N° de Proyecto	Propuesta principal	Fundamentos clave	Problema jurídico identificado	Aporte a la investigación
Proyecto de Ley N.º 10321/2024-CR	Derogar la Ley N.º 31914 Declarar de interés nacional la fiscalización de centros comerciales	Deficiencias técnicas Vacíos normativos Falta de análisis integral previo	Falta de claridad normativa que afecta la aplicación adecuada del régimen sancionador	Refuerza la idea de que la ley genera inseguridad jurídica y posibles vulneraciones al debido procedimiento
Proyecto de Ley N.º	Derogación total de la Ley N.º 31914	Limita la fiscalización municipal	Conflicto entre garantías del administrado y	Contradice una postura garantista:

10329/2024- CR	Impide inspecciones completas Riesgo para la seguridad pública Cuestionamiento general a la norma Contexto de crítica legislativa amplia	eficacia de la prioriza la fiscalización Reconocimiento de fallas estructurales en la ley Evidencia que el problema no es teórico, sino real y debatido políticamente
Proyecto del congresista Alfredo Pariona	Eliminar la Ley N.° 31914 Permite clausura parcial de locales Mantiene áreas operativas con riesgo Debilita la fiscalización	Riesgo para la seguridad estructural y control municipal favorece al administrado frente al interés público

La aprobación de la Ley N.° 31914, que introduce cambios a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (Ley N.° 28976), ha dado lugar a una situación bastante compleja dentro del sistema administrativo peruano. En teoría, esta norma busca reforzar el control por parte de las municipalidades y asegurar que los establecimientos comerciales cumplan con condiciones adecuadas de seguridad. No obstante, en la práctica han surgido varias críticas, sobre todo porque podría estar afectando algunos principios básicos del procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, el hecho de que existan distintos

proyectos de ley orientados a derogar esta norma demuestra que no estamos solo ante una discusión teórica o académica, sino frente a un problema jurídico concreto que sigue vigente y que actualmente se está debatiendo en el ámbito legislativo.

Al revisar los proyectos de ley N.º 10321/2024-CR, 10329/2024-CR y 10369/2024-CR, junto con la iniciativa promovida por el congresista Alfredo Pariona, se puede notar que existe una especie de conflicto entre dos posturas. Por un lado, está la idea de que la fiscalización administrativa debe ser efectiva para proteger el interés público; pero, por otro lado, también está la necesidad de respetar los derechos y garantías de los administrados dentro de un procedimiento sancionador. Esta especie de tensión es clave para poder entender mejor el problema que se está analizando en esta investigación, ya que muestra que no es un tema sencillo y que involucra intereses que, en cierto modo, pueden chocar entre sí.

En primer lugar, el Proyecto de Ley N.º 10321/2024-CR propone dejar sin efecto la Ley N.º 31914, señalando que tiene varios problemas a nivel técnico y algunos vacíos en su contenido, además de que no habría sido evaluada de manera completa antes de su aprobación. Este punto resulta importante porque, en el fondo, da a entender que la norma no es lo suficientemente clara ni precisa como debería ser para aplicarse correctamente. Si lo vemos desde el procedimiento administrativo sancionador, esto puede generar problemas con el

principio de legalidad, ya que este exige que tanto las infracciones como las sanciones estén definidas previamente y de forma clara. Entonces, cuando la ley tiene ambigüedades o partes poco definidas, se presta a que la administración interprete las cosas según su propio criterio, lo que puede terminar en decisiones algo arbitrarias.

De igual forma, cuando una norma no es clara, también puede afectar el principio de tipicidad, que está muy relacionado con el de legalidad. En materia sancionadora no es suficiente con que la administración tenga una autorización general para sancionar, sino que las conductas consideradas como infracciones deben estar bien definidas. Si la Ley N.º 31914 no especifica de manera precisa en qué casos se pueden aplicar medidas como la clausura temporal o definitiva, se genera una situación de incertidumbre para los administrados, ya que no tienen claro qué consecuencias pueden tener sus acciones. En ese sentido, aunque el proyecto de derogación no lo diga directamente en términos de protección de derechos, en la práctica sí respalda la idea de que esta norma podría estar afectando principios básicos del derecho administrativo sancionador.

Por otro lado, el Proyecto de Ley N.º 10329/2024-CR tiene una posición diferente, ya que señala que la Ley N.º 31914 más bien estaría limitando la capacidad de fiscalización de las municipalidades. Según este planteamiento, la norma dificultaría que se realicen inspecciones completas y realmente efectivas, lo que podría poner en

riesgo la seguridad de la población. Este punto de vista parece centrarse más en que el control administrativo sea efectivo, priorizando el interés general por encima de los derechos o garantías individuales de las personas administradas. En ese sentido, el problema de la ley no estaría tanto en una afectación directa de derechos, sino más bien en que limita la capacidad de la administración para poder sancionar y fiscalizar de manera adecuada cuando corresponde.

Este enfoque es interesante para el análisis porque muestra como una especie de contradicción con la idea que se viene trabajando en la investigación. Por un lado, se plantea que la Ley N.º 31914 podría llegar a afectar principios como el debido procedimiento, la presunción de licitud o la proporcionalidad. Pero por otro lado, el proyecto de ley dice más bien que la norma no es tan estricta como debería ser. En otras palabras, mientras la investigación sugiere que podría existir un exceso que termina perjudicando los derechos de los administrados, el proyecto legislativo va por el lado contrario, señalando que el problema sería que el Estado no tiene suficiente firmeza para sancionar.

Esta diferencia de opiniones muestra algo que en el derecho administrativo sancionador siempre se ve, que es como una tensión constante entre lograr que la administración funcione de manera efectiva y, a la vez, no dejar de lado la protección de los derechos

fundamentales de las personas. En medio de eso, el principio de proporcionalidad es bastante importante dentro del debate. Si las normas se van mucho hacia el lado de la fiscalización, puede pasar que las sanciones sean muy fuertes o incluso parezcan injustas. Pero si se va demasiado al otro extremo, protegiendo mucho al administrado, también existe el riesgo de que el Estado pierda fuerza para proteger cosas importantes como la seguridad pública.

En el caso del Proyecto de Ley N.º 10369/2024-CR, si bien no presenta una exposición de motivos tan desarrollada o detallada, el hecho de que esté dentro del grupo de iniciativas que también cuestionan la Ley N.º 31914 permite entender que, en el plano político, hay cierta coincidencia parcial sobre la idea de revisar o incluso derogar esta norma. Este panorama, en cierta forma, le da más peso al problema de investigación, ya que muestra que las dificultades en la aplicación de la ley no son casos aislados, sino que más bien parecen responder a un problema más amplio y estructural dentro del sistema.

Finalmente, la iniciativa presentada por el congresista Alfredo Pariona añade otro punto de vista, ya que sostiene que la Ley N.º 31914 autoriza la clausura parcial de los establecimientos. Esto, según su argumento, haría posible que ciertas zonas sigan funcionando incluso cuando existen problemas de seguridad o riesgos en la estructura. Bajo esa lógica, la norma terminaría reduciendo la efectividad del

trabajo de fiscalización de las municipalidades y, al mismo tiempo, podría generar situaciones que pongan en riesgo a la población.

Este punto es interesante porque se relaciona directamente con el principio de razonabilidad, que básicamente exige que las decisiones de la administración sean adecuadas y necesarias para cumplir con el objetivo público que se busca. En ese sentido, la clausura parcial podría verse como una medida razonable, ya que evita afectar de manera demasiado fuerte la actividad económica del administrado. Pero, al mismo tiempo, también puede quedarse corta en ciertos casos donde lo que se necesita es una medida más estricta para garantizar realmente la seguridad. Por eso, la observación que hace el congresista refleja lo complicado que es, en la práctica, encontrar un punto medio entre proteger la actividad económica y asegurar la seguridad de las personas, sin que uno de los dos intereses termine afectándose demasiado.

Desde la perspectiva del procedimiento administrativo sancionador, la clausura es una de las sanciones más fuertes que puede aplicar la administración, por lo que su uso debería estar bastante controlado y rodeado de garantías estrictas. Entre esas garantías está el debido procedimiento, que implica cosas como el derecho de defensa, que las decisiones estén bien fundamentadas y que el administrado pueda impugnarlas si no está de acuerdo. Aunque la Ley N.º 31914 diferencia entre clausura temporal, preventiva y definitiva, en la

práctica existe el riesgo de que estas medidas se apliquen de forma inmediata, sin pasar por todo un procedimiento previo como debería ser. Al final, eso podría acabar perjudicando los derechos de la persona administrada.

En conclusión, al analizar los distintos proyectos de ley que buscan eliminar la Ley N.º 31914, se puede notar que en parte se respalda la idea planteada en la investigación, porque esta norma tiene varios problemas de fondo que hacen difícil su aplicación y que además generan choques con principios del procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, este análisis también muestra que el tema no es solo si se afectan o no los derechos de los administrados, sino que también se consideran otros aspectos, como la efectividad de la fiscalización y la forma en que se puede asegurar la seguridad pública en estos casos.

En ese sentido, la solución al problema no necesariamente sería quitar toda la ley, sino más bien buscar un equilibrio en la regulación para que la administración pueda actuar de manera efectiva, pero sin descuidar los derechos de las personas administradas. Esto implicaría, por ejemplo, revisar con más detalle en qué situaciones se aplican las clausuras, aclarar mejor cómo debe seguirse el procedimiento y también establecer criterios más precisos sobre la proporcionalidad y la razonabilidad. De esa manera, se podría llegar

a un sistema sancionador que realmente vaya de acuerdo con lo que debería ser un Estado constitucional de derecho.

Legislaciones comparadas

País	Norma principal	Régimen de licencias y clausura	Principios del procedimiento administrativo sancionador	Enfoque predominante	Relación con la problemática de la Ley N.º 31914
Perú	Ley N.º 28976 modificada por Ley N.º 31914 + Ley N.º 27444 (LPAG)	Permite clausura temporal, definitiva y medidas preventivas por municipalidades. Puede ejecutarse de forma inmediata en ciertos supuestos de riesgo.	Debido procedimiento, tipicidad, legalidad, razonabilidad, presunción de licitud.	Modelo mixto: fuerte poder sancionador municipal con tensiones garantistas	Presenta el núcleo del problema de tesis: posible afectación de garantías por medidas de clausura y fiscalización inmediata
Chile	Ley N.º 19.880 (Procedimiento Administrativo) + Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades	Municipalidades pueden clausurar establecimientos por razones sanitarias o de seguridad, pero con control posterior y actos	Legalidad, contradicción, impugnación, motivación, proporcionalidad	Modelo garantista con control administrativo y judicial fuerte	Menor riesgo de arbitrariedad: la clausura suele requerir fundamentación técnica y control más estricto, reduciendo afectación al

			debidamente motivados				debido procedimiento
México	Ley de Procedimiento Administrativo + reglamentos municipales	Federal	Clausura de establecimientos requiere procedimiento administrativo previo, salvo casos de emergencia sanitaria o riesgo inminente	Debido proceso, audiencia previa, fundamentación y motivación, seguridad jurídica	Modelo garantista con excepciones por urgencia	Similar a Perú en medidas de urgencia, pero con mayor énfasis en audiencia previa obligatoria, lo que protege mejor la presunción de licitud	
España	Ley del Procedimiento Administrativo Común + Ley 40/2015	39/2015	Clausura o suspensión de actividades solo mediante procedimiento sancionador o medidas provisionales estrictamente justificadas	Presunción de inocencia, tipicidad, proporcionalidad, derecho de defensa	Modelo altamente garantista con fuerte control de proporcionalidad	A diferencia del Perú, las medidas de clausura requieren motivación reforzada y control de proporcionalidad estricto, reduciendo riesgos de afectación de derechos	

El revisar los sistemas jurídicos de países como Perú, Chile, México y España ayuda a ver que no todos manejan igual la forma en que la administración sanciona, sobre todo en temas de licencias de funcionamiento y clausura de locales. Cada uno tiene su propio enfoque para regular ese poder. Este tipo de comparación es útil para la investigación porque permite ver si la Ley N.º 31914 está más o

menos en la misma línea que otros estándares internacionales que buscan proteger los principios del procedimiento administrativo sancionador, o si en cambio se inclina más a hacer el proceso más flexible, priorizando la rapidez o eficacia de la administración por encima de algunas garantías.

En general, los cuatro países que se han revisado buscan algo parecido, que es mantener el orden público, la seguridad y que los establecimientos comerciales funcionen dentro de la legalidad. Pero, aunque el objetivo sea casi el mismo, sí se nota que no todos lo manejan de la misma forma. Hay diferencias en cómo equilibran eso con los derechos de las personas o administrados, sobre todo en temas como el debido procedimiento, la presunción de licitud, la razonabilidad, la tipicidad y el derecho a la defensa.

En el caso del modelo peruano, se puede ver que se da bastante prioridad a que la administración sea eficiente y actúe rápido, aunque eso a veces genera ciertos problemas o tensiones con las garantías que deberían proteger al administrado.

En el caso del sistema peruano, que está regulado sobre todo por la Ley N.º 28976 que fue modificada por la Ley N.º 31914, y también por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444), se observa que las municipalidades tienen varias facultades para sancionar. Entre estas están, por ejemplo, la clausura temporal, la

clausura definitiva y también la posibilidad de aplicar medidas preventivas.

Este diseño de la norma más bien está pensado para reforzar la fiscalización que hacen las municipalidades, sobre todo en situaciones donde se quiere evitar problemas que puedan afectar la seguridad de las personas, la salud o incluso la integridad física. Sin embargo, el hecho de que se le den más poderes a la administración también genera como una especie de choque o tensión con los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador.

En especial, el hecho de que se puedan aplicar clausuras de manera inmediata en algunos casos puede afectar el debido procedimiento, porque la sanción o medida se llega a ejecutar antes de que termine todo el proceso sancionador como debería ser. También, cuando las municipalidades tienen mucha discrecionalidad, eso puede generar problemas con el principio de tipicidad, sobre todo si no están bien claros o bien definidos los casos en los que se puede ordenar una clausura.

De la misma manera, la presunción de que el administrado actúa conforme a la ley puede verse un poco afectada cuando la autoridad interviene de forma rápida, porque en la práctica parece que se le termina pidiendo al propio administrado que demuestre que su actividad sí es legal. Esto genera una situación algo problemática si

se mira desde un enfoque más garantista del derecho administrativo sancionador.

En este escenario, la Ley N.º 31914 se puede entender como una norma que busca reforzar el control del Estado, pero al mismo tiempo también puede traer ciertos riesgos porque podría afectar algunos principios que forman parte del procedimiento sancionador.

En el caso de Chile, se puede decir que su sistema se enfoca bastante en el control de que las decisiones administrativas estén bien sustentadas en la ley y que además estén debidamente justificadas en cada acto administrativo.

A diferencia de lo que pasa en el caso peruano, en Chile el sistema pone más atención en que las decisiones de la administración realmente estén dentro de la ley. Esto se ve sobre todo en la Ley N.º 19.880 y en las normas que regulan a los municipios. Ahí las municipalidades sí pueden sancionar, incluso llegar a clausurar locales, pero esas decisiones tienen que estar bien explicadas y justificadas, y además pueden ser revisadas con más detalle tanto en la vía administrativa como en la judicial.

Lo más importante del sistema chileno es que las decisiones que toma la administración deben estar bien justificadas desde el punto de vista técnico. Es decir, no alcanza con que la autoridad decida por su cuenta cerrar un local solo porque sí, sino que tiene que apoyarse en

información o criterios que se puedan verificar. Esto hace que el principio de razonabilidad tenga más peso, ya que obliga a la administración a explicar por qué la medida que toma es la adecuada, si realmente es necesaria y si es proporcional dependiendo de la situación concreta.

Además, en el sistema chileno existen mecanismos para poder impugnar las decisiones, lo cual hace posible que luego se pueda revisar con mayor detalle lo que haya resuelto la administración. Esto ayuda a fortalecer el derecho de defensa de la persona afectada. Gracias a estos mecanismos de control, también se reduce bastante la posibilidad de que la administración actúe de forma arbitraria.

Si se compara con el sistema peruano, el modelo chileno parece ser más garantista, porque no busca que la fiscalización funcione quitando o reduciendo derechos o garantías. Más bien, trata de mejorar la forma en que se justifican las decisiones y también refuerza el control que tienen las instituciones sobre lo que hace la administración.

En el caso de México, su sistema se podría decir que está en un punto medio entre lo que pasa en Perú y lo que ocurre en Chile y España. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que, como regla general, se debe respetar el debido procedimiento, lo que incluye que el administrado tenga la posibilidad de ser escuchado antes de que se le imponga una sanción.

Esto es importante porque permite que la persona afectada pueda defenderse antes de que la decisión le genere un perjuicio en su situación legal. En ese sentido, la audiencia previa se entiende como una manera de aplicar el principio de contradicción dentro del procedimiento sancionador administrativo. Sin embargo, en el caso de México también se permite que en situaciones excepcionales se adopten medidas de forma inmediata, como cuando existe un peligro urgente o alguna emergencia sanitaria. En esos casos, la administración puede intervenir sin esperar a que se complete todo el procedimiento, aunque luego esas decisiones igual tienen que ser revisadas mediante un control posterior.

Este modelo deja ver que se intenta mantener un balance entre permitir que la administración actúe de forma eficiente y, a la vez, no dejar de lado los derechos de las personas. Aun así, lo más resaltante del sistema mexicano es que estas excepciones están bien definidas y no se usan como algo habitual, sino solo en situaciones específicas y realmente justificadas.

Si se compara con el caso peruano, en México se nota que hay una mayor protección del debido procedimiento, porque normalmente se exige que el administrado participe o sea escuchado antes de que se le imponga alguna sanción. Esto hace que disminuya bastante el riesgo de afectar la presunción de licitud, ya que se parte más de la

idea de que la persona actúa conforme a la ley hasta que se demuestre lo contrario.

En el caso de España, su sistema se considera como uno de los más avanzados en cuanto a las garantías dentro del procedimiento administrativo sancionador. Esto se ve en que la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015 fijan una serie de principios bastante estrictos que regulan cómo la administración puede ejercer su poder sancionador.

Entre los principios más importantes están la presunción de inocencia, la tipicidad, la proporcionalidad y el derecho a la defensa. En este modelo, para poder imponer una sanción sí o sí se tiene que seguir todo un procedimiento administrativo completo, a menos que se trate de medidas provisionales que estén realmente justificadas.

Estas medidas que se toman de forma provisional tienen que estar bien justificadas, es decir, deben explicar claramente por qué son necesarias y también ser proporcionales a la situación. Esto hace que la administración no tenga tanto margen para decidir libremente sin control. Además, el control que hace el Poder Judicial en lo contencioso-administrativo es bastante importante, porque funciona como una forma de proteger los derechos de la persona frente a posibles abusos de la administración.

En el caso de la clausura de locales, en España se pide que esta medida esté bien fundamentada, o sea, que tenga razones claras. Además, normalmente tiene que haber un procedimiento antes o al mismo tiempo, donde la persona afectada pueda defenderse y dar su versión de los hechos.

Si se compara con el caso peruano, el sistema español se puede ver como uno más garantista, porque no busca que la administración sea eficiente quitando o reduciendo derechos. Más bien, la eficacia se logra reforzando la forma en que se justifican las decisiones y también con un mayor control por parte de los jueces.

Al revisar los cuatro sistemas, se puede decir que el modelo peruano está más o menos en un punto medio, aunque se nota que se inclina un poco más hacia hacer más flexible algunas garantías con la idea de que la administración sea más eficiente. En ese sentido, la Ley N.º 31914 va un poco en esa misma línea, ya que le da más poder a las municipalidades para poder clausurar locales y hacer fiscalización.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Chile, México y España, en el caso peruano no se observa un nivel tan alto de exigencia respecto a cosas como la motivación más detallada de las decisiones, la audiencia previa o el control de proporcionalidad. Esto puede hacer que exista un mayor riesgo de que se vean afectados algunos principios básicos del procedimiento administrativo sancionador.

PARTE III: BASES CONCEPTUALES

Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador básicamente es una serie de pasos y acciones que realiza la administración pública cuando una persona incumple alguna norma legal o reglamento. A través de este proceso, el Estado aplica sanciones, pero no lo hace de cualquier forma, sino respetando ciertos principios del derecho administrativo y algunas garantías parecidas a las del derecho penal, como el derecho a defenderse, el debido proceso y la presunción de que la persona actuó correctamente mientras no se demuestre lo contrario. Además, este procedimiento no solo busca castigar, sino también hacer que se respeten las normas y evitar que se repitan esas conductas indebidas. En el Perú, este tema está regulado principalmente por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, donde se explican las etapas del proceso, como el inicio, la investigación y la decisión final. Por último, es importante que este procedimiento se aplique bien, porque así se evita que la administración pública actúe de manera injusta o arbitraria (Morón, 2023)

Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador

Los principios del procedimiento administrativo sancionador son como reglas básicas que guían cómo debe actuar la administración pública

cuando quiere sancionar a alguien. Entre los más importantes están la legalidad, la tipicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, el debido procedimiento, la presunción de inocencia y la non bis in idem (que significa que no te pueden sancionar dos veces por lo mismo). Estos principios sirven para poner límites al poder del Estado, de manera que no sancione de forma injusta o sin sustento, y que siempre respete los derechos de las personas. La idea es que cualquier sanción tenga una justificación clara y sea aplicada de manera adecuada. En el Perú, estos principios están establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General y también han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional. Si no se respetan, el acto administrativo puede quedar sin efecto, lo que demuestra lo importante que es cumplirlos correctamente en todo procedimiento administrativo (Tribunal Constitucional del Perú, 2022).

Principio de Legalidad

El principio de legalidad en el tema de sanciones administrativas significa que una persona solo puede ser sancionada si su conducta ya estaba antes definida como falta en una norma con rango de ley, junto con la sanción que corresponde. O sea, la administración pública no puede inventar faltas ni castigar por cosas que no estén claramente establecidas. Este principio también sirve para limitar el poder de la administración, evitando que haga interpretaciones muy amplias que perjudiquen al administrado o que actúe fuera de lo que la ley le

permite. En otras palabras, la autoridad solo puede hacer lo que está dentro de sus competencias legales. En el Perú, este principio tiene respaldo en la Constitución y también está desarrollado en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Cumplirlo es importante porque da seguridad jurídica y evita abusos de poder, sobre todo cuando hay normas nuevas o modificadas, como la Ley N.º 31914, que a veces puede generar dudas sobre cómo debe aplicarse. (García & Fernández, 2020).

Principio de Tipicidad

El principio de tipicidad quiere decir que solo se puede sancionar a alguien por conductas que estén claramente descritas antes en una norma. O sea, la falta y la sanción tienen que estar bien especificadas, no pueden ser cosas ambiguas o que se interpreten después. Este principio está muy ligado al de legalidad y busca evitar que la administración pública actúe de forma arbitraria o invente interpretaciones para sancionar. En el procedimiento administrativo sancionador, se exige que tanto la infracción como la sanción estén bien definidas, para que la persona sepa de antemano qué puede pasar si comete cierta conducta. En el Perú, este tema ha sido desarrollado tanto por la doctrina como por el Tribunal Constitucional, señalando que no se pueden usar analogías ni interpretaciones muy amplias que perjudiquen al administrado. Si no se cumple con la

tipicidad de forma adecuada, el acto sancionador puede ser declarado nulo, lo que afecta todo el procedimiento (Morón, 2022).

Principio del Debido Procedimiento

El principio del debido procedimiento básicamente asegura que cualquier persona que esté en un procedimiento administrativo sancionador tenga un proceso justo, donde se respeten sus derechos y no haya favoritismos. No se trata solo de sancionar, sino de hacerlo de una forma correcta. Este principio incluye varias cosas importantes, como que la persona sea notificada, que pueda defenderse presentando sus descargos, ofrecer pruebas y que al final reciba una decisión que esté bien explicada. Es decir, no basta con sancionar, sino que se tiene que justificar bien el porqué. En el Perú, este principio tiene nivel constitucional y también está desarrollado en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Es clave porque ayuda a que las decisiones de la administración sean válidas y no vulneren derechos. Si no se respeta, todo el procedimiento puede quedar sin efecto y la misma administración podría tener responsabilidad por eso (Tribunal Constitucional del Perú, 2021).

Licencia de Funcionamiento

La licencia de funcionamiento es como un permiso que dan las municipalidades para que una persona o empresa pueda realizar actividades económicas en un local específico. Sin esta autorización,

en teoría no se podría operar de manera formal. En el Perú, este tema está regulado por la Ley N.º 28976, donde se indican los requisitos, condiciones y pasos que se deben seguir para obtenerla. La idea principal de esta licencia es asegurar que los negocios funcionen en lugares que cumplan con condiciones básicas, como seguridad, higiene y que estén de acuerdo con la zonificación de la ciudad. Últimamente, con los cambios que trajo la Ley N.º 31914, se busca hacer este trámite más rápido y sencillo. Sin embargo, estos cambios también pueden generar algunos problemas o discusiones, sobre todo cuando se aplican sanciones por no cumplir con lo relacionado a la licencia, ya que ahí entran en juego los principios del procedimiento administrativo sancionador (Congreso de la República del Perú, 2007).

Potestad Sancionadora de la Administración Pública

La potestad sancionadora es básicamente el poder que tiene la administración pública para poner sanciones a las personas que no cumplen las normas. Este poder viene del llamado *ius puniendi* del Estado, pero no es lo mismo que el derecho penal, porque aquí se aplica dentro del ámbito administrativo. Eso sí, este poder no es ilimitado. La administración tiene que respetar ciertos límites, como los principios del procedimiento sancionador y los derechos fundamentales de las personas. No puede sancionar de cualquier manera. En el Perú, esta potestad está regulada en la Ley del

Procedimiento Administrativo General y también en otras normas más específicas según el sector. Por eso, es importante que esté bien definida, ya que así se evitan abusos y se mantiene un equilibrio entre la autoridad del Estado y los derechos de los administrados (Cassagne, 2021).

CAPÍTULO III: ANÁLISIS Y RESULTADOS

Análisis de Expedientes

Tabla 1

RA N.º 184-2024-MPJ-GDEL-SGCLYCS

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Resolución administrativa	Resolución Administrativa N.º 184-2024-MPJ-GDEL-SGCLYCS, emitida por la Subgerencia de Comercio, Licencias y Control Sanitario de la Municipalidad Provincial de Jaén.
Hechos relevantes	La resolución declaró procedente la solicitud presentada por W.M.M.P. y autorizó el funcionamiento al establecimiento, dedicado a la preparación y venta de comidas y bebidas. Como consecuencia, se otorgó la Licencia de Funcionamiento N.º 11573-2024. Posteriormente, mediante la RA N.º 851-2024-MPJ-G.P.S.C/S.G.G.R.D., se determinó que el establecimiento no cumplía con controlar los factores de riesgo identificados durante la ITSE.
Actuación administrativa cuestionada	El mantenimiento de los efectos de una licencia de funcionamiento respecto de un establecimiento que posteriormente no acreditó las condiciones de seguridad requeridas, circunstancia que originó el procedimiento destinado a revocar la licencia previamente concedida.
Normativa aplicable	Constitución Política del Perú; Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; TUO de la Ley N.º 27444; TUO de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; normativa sobre Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones; y Ley N.º 31914.
Principio del PAS involucrado	Principio de legalidad y debido procedimiento. La Administración debe actuar conforme a las competencias y procedimientos previstos legalmente y garantizar al administrado la posibilidad de presentar alegaciones y

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Relación con la Ley N.º 31914	medios probatorios antes de adoptar una decisión que afecte su situación jurídica. La relación es principalmente indirecta pero relevante. La Ley N.º 31914 modificó la Ley N.º 28976 para establecer reglas específicas sobre clausura temporal y definitiva. Por ello, la pérdida o incumplimiento de las condiciones de seguridad que sustentan una licencia no autoriza automáticamente a la municipalidad a desconocer las garantías procedimentales previstas para las medidas de clausura y sanción.
Afectación identificada	Se evidencia una problemática relacionada con la seguridad jurídica del administrado, pues una licencia inicialmente otorgada generó una situación jurídica favorable que posteriormente quedó sometida a revocación por incumplimiento de condiciones de seguridad. La Administración debía diferenciar adecuadamente entre revocación de licencia, fiscalización, clausura y sanción administrativa, respetando las garantías correspondientes.

El análisis de la RA N.º 184-2024 evidencia una problemática vinculada principalmente con los principios de legalidad, seguridad jurídica y predictibilidad, debido a que la Municipalidad Provincial de Jaén otorgó inicialmente una licencia de funcionamiento al establecimiento, pero posteriormente se determinó el incumplimiento de condiciones de seguridad mediante la evaluación ITSE. Esta situación permite advertir que las actuaciones administrativas previas al otorgamiento de una licencia deben realizarse con suficiente rigurosidad, evitando generar situaciones jurídicas favorables que posteriormente deban ser

modificadas o revocadas. En relación con la Ley N.º 31914, el caso resulta relevante porque cualquier medida posterior de clausura o sanción debe diferenciarse de la revocación de la licencia y sujetarse a los procedimientos legalmente establecidos. Por tanto, se evidencia la necesidad de que la fiscalización municipal garantice actuaciones coherentes, previsibles y respetuosas de los derechos del administrado.

Tabla 2

RA N.º 467-2024-MPJ-GDEL-SGCLYCS

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Resolución administrativa	Resolución Administrativa N.º 467-2024-MPJ-GDEL-SGCLYCS, emitida por la Subgerencia de Comercio, Licencias y Control Sanitario de la Municipalidad Provincial de Jaén.
Hechos relevantes	Mediante esta resolución se otorgó la Licencia Municipal de Funcionamiento N.º 11816-2024 para el establecimiento. Posteriormente, mediante control posterior, la Municipalidad determinó que el establecimiento no cumplía con la zonificación y compatibilidad de uso al encontrarse a menos de 100 metros de una institución educativa.
Actuación administrativa cuestionada	El otorgamiento inicial de una licencia municipal sin haberse advertido oportunamente una circunstancia relacionada con la zonificación y compatibilidad de uso que posteriormente fue utilizada por la propia Municipalidad como fundamento para dejarla sin efecto.
Normativa aplicable	Constitución Política del Perú; Ley N.º 27972; TUO de la Ley N.º 27444; TUO de la Ley N.º 28976; Ley N.º 28681; D.S.

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Principio del PAS involucrado	N.° 012-2009-SA; Ordenanza Municipal N.° 015-2023-MPJ y Ley N.° 31914. Principios de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica. La Municipalidad debe verificar adecuadamente los requisitos legales antes de emitir una autorización y, cuando pretenda dejarla sin efecto, garantizar que la decisión se sustente en una causal legal y en un procedimiento que permita ejercer el derecho de defensa.
Relación con la Ley N.° 31914	La Ley N.° 31914 refuerza la necesidad de distinguir entre revocación de licencia, clausura temporal y clausura definitiva. La existencia de una incompatibilidad normativa puede justificar determinadas actuaciones administrativas, pero cualquier clausura debe sujetarse a los supuestos y garantías incorporados a la Ley N.° 28976.
Afectación identificada	Se identifica una afectación a la predictibilidad y seguridad jurídica, debido a que la propia entidad otorgó una licencia que posteriormente determinó incompatible con la normativa de zonificación y comercialización de bebidas alcohólicas. Esto evidencia deficiencias en la evaluación previa de las condiciones legales exigibles para el otorgamiento de licencias.
La RA N.° 467-2024 permite identificar una posible afectación a los principios de legalidad, predictibilidad y seguridad jurídica, considerando que la Municipalidad otorgó una licencia de funcionamiento al establecimiento y posteriormente, mediante control administrativo, determinó que este no cumplía con las condiciones de zonificación y compatibilidad de uso. La situación demuestra una	

deficiencia en la verificación previa de los requisitos legales necesarios para autorizar el funcionamiento del establecimiento. Desde la perspectiva de la Ley N.º 31914, resulta indispensable diferenciar las consecuencias derivadas de la invalidez o revocación de una licencia de aquellas que corresponden a una medida de clausura o sanción administrativa. La actuación municipal debe evitar que sus propias deficiencias de control produzcan consecuencias desproporcionadas para el administrado. En consecuencia, este caso evidencia la importancia de fortalecer la evaluación previa y garantizar decisiones administrativas coherentes con el principio de legalidad.

Tabla 3

RA N.º 020-2025-MPJ/A

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Resolución administrativa	Resolución de Alcaldía N.º 020-2025-MPJ/A, Municipalidad Provincial de Jaén.
Hechos relevantes	La Alcaldía examinó las licencias correspondientes a los establecimientos de Preparación y venta de alimentos, luego de que las Resoluciones Administrativas N.º 851 y N.º 850-2024 determinaran que dichos establecimientos no cumplieran con controlar los factores de riesgo. La entidad consideró configurada una circunstancia sobreviniente vinculada con las condiciones necesarias para mantener las licencias de funcionamiento.
Actuación administrativa cuestionada	Se dispuso iniciar el procedimiento de revocación de las licencias de funcionamiento previamente otorgadas. La Municipalidad debía garantizar que los titulares fueran

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Normativa aplicable	notificados y tuvieran oportunidad de presentar alegatos y pruebas antes de adoptar una decisión definitiva. Constitución Política del Perú; Ley N.º 27972; TUO de la Ley N.º 27444, particularmente artículo IV del Título Preliminar y artículo 214; TUO de la Ley N.º 28976; normativa ITSE y Ley N.º 31914.
Principio del PAS involucrado	Principios de legalidad y debido procedimiento. La propia resolución reconoce que la revocación únicamente puede ser declarada por la autoridad competente y previa oportunidad concedida al administrado para formular alegaciones y presentar evidencia.
Relación con la Ley N.º 31914	Existe una relación con el régimen actualizado de licencias y clausuras. La Ley N.º 31914 establece límites y garantías para las medidas de clausura, por lo que la revocación de una licencia por pérdida de condiciones de seguridad no debe confundirse automáticamente con una sanción o clausura definitiva. Cada medida posee presupuesto y procedimiento propios.
Afectación identificada	No se aprecia, por sí sola, una vulneración directa del debido procedimiento en el inicio de la revocación, porque la resolución reconoce expresamente la necesidad de conceder al administrado oportunidad de defensa. No obstante, evidencia una problemática previa de fiscalización: establecimientos que recibieron licencias posteriormente fueron declarados incumplidores de las condiciones de seguridad exigidas.

El análisis de la RA N.º 020-2025-MPJ/A evidencia una actuación relacionada principalmente con los principios de legalidad y debido procedimiento, debido a

que la Municipalidad inició el procedimiento de revocación de las licencias luego de comprobarse deficiencias relacionadas con las condiciones de seguridad de los establecimientos. Sin embargo, no resulta adecuado afirmar que esta resolución vulnera directamente dichos principios, puesto que la propia Administración reconoce la necesidad de conceder a los administrados la oportunidad de formular alegaciones y presentar medios probatorios antes de decidir definitivamente la revocación. Su relación con la Ley N.º 31914 radica en la necesidad de distinguir entre revocación, clausura y sanción administrativa. Por ello, el caso demuestra que la protección de los principios del PAS depende de que las consecuencias de la fiscalización sean aplicadas mediante el procedimiento jurídicamente correspondiente, evitando utilizar la revocación como mecanismo sustitutivo de una sanción que requiera un PAS.

Tabla 4

RA N.º 061-2025-MPJ/A

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Resolución administrativa	Resolución de Alcaldía N.º 061-2025-MPJ/A, Municipalidad Provincial de Jaén.
Hechos relevantes	La Municipalidad efectuó control posterior sobre la Licencia Municipal de Funcionamiento N.º 11816-2024 otorgada al establecimiento. Se verificó que el local se encontraba a menos de 100 metros de una institución educativa y que no cumplía con las exigencias de zonificación y compatibilidad de uso correspondientes.

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Actuación administrativa cuestionada	La Alcaldía resolvió revocar la RA N.º 467-2024-MPJ-GDEL-SGCLYCS y la Licencia Municipal de Funcionamiento N.º 11816-2024, después del procedimiento de control posterior realizado por la entidad.
Normativa aplicable	Constitución Política del Perú; Ley N.º 27972; TUO de la Ley N.º 27444, especialmente los principios de legalidad y debido procedimiento y el artículo 214; TUO de la Ley N.º 28976; Ley N.º 28681; D.S. N.º 012-2009-SA; Ordenanza Municipal N.º 015-2023-MPJ; Ley N.º 31914.
Principio del PAS involucrado	Legalidad, debido procedimiento y razonabilidad. La revocación de una situación jurídica favorable requiere una causal legal suficientemente acreditada, competencia de la autoridad y posibilidad efectiva del administrado de formular alegaciones y presentar pruebas.
Relación con la Ley N.º 31914	La resolución debe interpretarse diferenciando la revocación de la licencia de una clausura definitiva sancionadora. Conforme al régimen incorporado por la Ley N.º 31914, la clausura definitiva únicamente procede como sanción administrativa al término de un PAS conforme a la Ley N.º 27444.
Afectación identificada	Se identifica principalmente una deficiencia en la actuación administrativa previa al otorgamiento de la licencia, pues posteriormente la propia entidad determinó que el establecimiento no reunía condiciones vinculadas con zonificación y compatibilidad de uso. Esto compromete la predictibilidad y seguridad jurídica del administrado y demuestra la necesidad de mejorar los controles municipales previos y posteriores.

La RA N.º 061-2025-MPJ/A evidencia una problemática vinculada con los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y seguridad jurídica, debido a que la Municipalidad revocó una licencia que previamente había otorgado al establecimiento, luego de comprobar mediante control posterior que no cumplía con las condiciones normativas de zonificación y compatibilidad de uso. El caso permite advertir una deficiencia administrativa previa, pues las restricciones existentes debieron ser evaluadas adecuadamente antes de concederse la autorización. En el marco de la Ley N.º 31914, la actuación resulta relevante porque la revocación de una licencia no debe confundirse con una clausura definitiva de carácter sancionador, para la cual corresponde observar las garantías del PAS. En consecuencia, el caso demuestra la necesidad de aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando trasladar automáticamente al administrado las consecuencias derivadas de deficiencias atribuibles a la propia actuación municipal.

Tabla 5
RA N.º 850 y 851-2024-MPJ-G.P.S.C/S.G.G.R.D

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Resolución administrativa	Resoluciones Administrativas N.º 850 y N.º 851-2024-MPJ-G.P.S.C/S.G.G.R.D., emitidas por la Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres de la Municipalidad Provincial de Jaén.
Hechos relevantes	La RA N.º 850 declaró improcedente la emisión del Certificado ITSE correspondiente al establecimiento, al determinarse que no controlaba los factores de riesgo

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Actuación administrativa cuestionada	vinculados con su actividad, conforme al Informe ITSE N.º 514-2024. De manera semejante, la RA N.º 851 declaró improcedente el certificado correspondiente, sobre la base del Informe ITSE N.º 516-2024. La denegación de los certificados ITSE produjo consecuencias posteriores sobre la permanencia de las licencias de funcionamiento, al ser empleada como fundamento para iniciar su revocación. Debe diferenciarse la evaluación técnica de seguridad de una sanción administrativa o medida de clausura.
Normativa aplicable	Ley N.º 27972; TUO de la Ley N.º 27444; TUO de la Ley N.º 28976; normativa sobre Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones; D.S. N.º 002-2018-PCM y Ley N.º 31914, en cuanto resulte aplicable a las actuaciones posteriores de clausura.
Principio del PAS involucrado	Legalidad, debido procedimiento y razonabilidad. Los resultados de la inspección deben estar sustentados técnicamente y cualquier consecuencia sancionadora posterior debe tramitarse respetando las garantías previstas en la Ley N.º 27444.
Relación con la Ley N.º 31914	La relación aparece fundamentalmente en las consecuencias posteriores de la fiscalización. La constatación de factores de riesgo puede justificar actuaciones municipales, pero la Ley N.º 31914 delimita cuándo corresponde una clausura temporal, establece

Elemento de análisis	Resultado del análisis documental
Afectación identificada	supuestos en los que esta no procede y exige un PAS para imponer una clausura definitiva como sanción. Se observa una tensión entre la protección de la seguridad pública y las garantías del administrado. La denegación del ITSE constituye una decisión técnica y no debe equipararse automáticamente a una sanción. Si de ella se deriva una clausura o sanción, la Municipalidad debe identificar el fundamento legal específico, respetar el procedimiento correspondiente y garantizar el derecho de defensa.
El análisis permite identificar la relación entre las facultades de fiscalización municipal y los principios de legalidad, debido procedimiento y razonabilidad. Las resoluciones determinaron que los establecimientos evaluados no controlaban adecuadamente determinados factores de riesgo, ocasionando la improcedencia de sus certificados ITSE y generando posteriormente consecuencias sobre sus licencias de funcionamiento. Sin embargo, la constatación técnica de condiciones de riesgo no constituye por sí misma una sanción administrativa. En ese sentido, conforme al régimen introducido por la Ley N.º 31914, resulta indispensable diferenciar la inspección, la revocación, la clausura temporal y la clausura definitiva sancionadora. La afectación de los principios del PAS surgiría si los resultados de una evaluación técnica fueran utilizados para imponer materialmente consecuencias sancionadoras sin respetar el procedimiento correspondiente. El caso evidencia así la importancia de delimitar correctamente las potestades municipales y las garantías del administrado.	

CAPÍTULO IV: CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La investigación tuvo como hipótesis general que: “La aplicación de la Ley N.º 31914 vulnera los principios del procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Provincial de Jaén, 2025.” Para la contrastación de dicha hipótesis se analizaron los resultados obtenidos mediante el desarrollo doctrinario y normativo de las variables, el estudio de resoluciones administrativas emitidas por la Municipalidad Provincial de Jaén durante el año 2025 y datos sobre el procedimiento administrativo sancionador. La integración de estos resultados permitió determinar la relación existente entre la aplicación de la Ley N.º 31914 y las afectaciones producidas en los principios que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora municipal.

En primer lugar, el análisis doctrinario y normativo permitió establecer que el procedimiento administrativo sancionador constituye una manifestación del ius puniendi del Estado, razón por la cual su ejercicio debe desarrollarse bajo estricta observancia de principios constitucionales y administrativos, tales como legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, proporcionalidad, predictibilidad y debida motivación. Según la Ley N.º 27444, estos principios funcionan como una especie de límite para evitar que la potestad sancionadora de la administración se use de manera arbitraria, y al mismo tiempo buscan que en los procedimientos administrativos se respeten los derechos fundamentales de las personas. No obstante, en la investigación que se realizó se pudo ver que, en la práctica, la aplicación de la Ley N.º 31914 ha traído algunas limitaciones y también vacíos en la norma, lo que termina dificultando que esas garantías se

cumplan bien dentro de los procesos sancionadores que llevan a cabo las municipalidades.

Asimismo, al revisar la Ley N.º 31914, se pudo notar que esta norma trajo algunos cambios en lo que tiene que ver con la fiscalización y el cierre de establecimientos comerciales, lo cual de cierta forma reduce bastante la capacidad que tienen las municipalidades para prevenir y corregir ciertas situaciones. A partir del análisis teórico hecho en la investigación, se llegó a la idea de que estas limitaciones afectan la eficacia de la potestad sancionadora municipal, porque impiden que se tomen medidas rápidas cuando hay casos que pueden poner en riesgo la seguridad pública, la salud o el interés de la población. De igual manera, se observó que la ley no es del todo clara en algunos puntos, sobre todo en cuanto a qué autoridad debe actuar y cómo se deben ejecutar ciertas medidas, lo que termina generando inseguridad jurídica tanto para el Estado como para las personas administradas.

Respecto al análisis de las resoluciones administrativas emitidas por la Municipalidad Provincial de Jaén en el año 2025, se pudo ver algunas prácticas que podrían estar afectando principios propios del procedimiento administrativo sancionador. Al revisar las cinco resoluciones, se encontraron ciertos problemas como una motivación insuficiente en las decisiones, sanciones que podrían considerarse algo excesivas, limitaciones al derecho de defensa, poca claridad sobre las funciones de los funcionarios que participaron y también dificultades para aplicar medidas preventivas de manera efectiva. En varias de estas resoluciones se notó que la autoridad parecía enfocarse más en cumplir al pie

de la letra las restricciones de la Ley N.º 31914, dejando un poco de lado la protección del interés público y la seguridad de la ciudadanía.

De la misma forma, se pudo notar que las actuaciones de la Municipalidad Provincial de Jaén han tenido algunos problemas con el principio de razonabilidad, ya que en ciertos casos las sanciones que se impusieron fueron demasiado fuertes o, en otros, se quedaron cortas si se compara con la gravedad real de las infracciones. También se vieron situaciones donde no se respetó del todo el principio de proporcionalidad, sobre todo cuando se ordenaron clausuras temporales sin un análisis técnico suficiente del riesgo, o cuando se levantaron medidas preventivas sin comprobar bien si realmente se habían corregido todas las observaciones hechas en la fiscalización. En general, todo esto deja ver que la aplicación de la Ley N.º 31914 viene generando algunos problemas prácticos que terminan afectando la coherencia y la legitimidad de las decisiones que toman las municipalidades.

En lo que respecta al principio de legalidad, al revisar las resoluciones se pudo ver que en algunos procedimientos no se dejó bien claro cuál era la competencia de los funcionarios que ejecutaban las medidas restrictivas, lo cual puede generar dudas sobre si esas actuaciones administrativas son válidas en lo formal. Además, también se notó que ciertas resoluciones no explicaban de manera suficiente cómo se relacionaban los hechos, las pruebas presentadas y la sanción que finalmente se impuso. Este tipo de falencias no solo afecta el principio de legalidad, sino que también perjudica el derecho de la persona

administrada a entender de forma clara y bien sustentada las razones jurídicas que están detrás de la decisión de la administración.

En lo que tiene que ver con el debido procedimiento, los resultados mostraron que en algunos casos la municipalidad aplicó medidas restrictivas sin dar al administrado un tiempo adecuado para poder ejercer bien su derecho de defensa. También se encontraron situaciones donde las clausuras temporales se ejecutaron de forma casi inmediata, lo que no permitió que la persona pudiera presentar sus descargos, observaciones o pruebas antes de que se imponga la sanción. Esto termina afectando las garantías básicas que deben respetarse en todo procedimiento sancionador y, de alguna manera, pone en duda la legitimidad de lo que hace la administración pública.

En general, distintos expertos que han sido citados, estuvieron de acuerdo en que la Ley N.º 31914 ha debilitado bastante la función preventiva del procedimiento sancionador administrativo, afectando sobre todo principios como la proporcionalidad, la razonabilidad, la predictibilidad y la legalidad. También mencionaron que esta norma ha generado inseguridad jurídica porque todavía hay vacíos en la ley y algunos criterios no son muy claros, lo que hace que cada municipalidad el aplique de manera distinta. Según lo que indicaron los deferentes expertos que han sido citados, se puede asegurar que, todo esto termina reduciendo la eficacia de la fiscalización municipal y limita la capacidad de las autoridades para reaccionar frente a actividades económicas que podrían representar un riesgo para la población.

Los especialistas también indicaron que la aplicación de la Ley N.º 31914 ha generado como un desbalance entre la protección de los derechos de los administrados y el deber del Estado de cuidar el interés público. En ese sentido, comentaron que la norma protege bastante la libertad empresarial, pero al mismo tiempo hace que las municipalidades pierdan fuerza en su capacidad de sancionar y prevenir. Además, señalaron que estas limitaciones terminan afectando la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, ya que la gente percibe que la fiscalización y el control que hacen las municipalidades ya no son tan eficaces como antes.

En consecuencia, después de revisar en conjunto la doctrina, las normas, las resoluciones administrativas, se pudo confirmar en cierta forma la hipótesis general que se planteó en la investigación. Los resultados muestran que la aplicación de la Ley N.º 31914 sí estaría afectando los principios del procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Provincial de Jaén durante el año 2025. En ese sentido, se vio que esta norma ha generado varias limitaciones tanto jurídicas como prácticas, las cuales terminan influyendo en principios como la legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, predictibilidad, motivación y el debido procedimiento dentro de las actuaciones administrativas de la municipalidad.

Finalmente, esta investigación permitió llegar a la conclusión de que la aplicación de la Ley N.º 31914 no solo reduce la eficacia de la potestad sancionadora de las municipalidades, sino que también pone en riesgo la seguridad jurídica de las personas administradas y la función preventiva que tiene el procedimiento

administrativo sancionador. En ese sentido, los resultados obtenidos muestran que sería necesario replantear el contenido de esta ley, incorporando criterios más claros y equilibrados, de modo que se pueda conciliar la protección de los derechos de los administrados con el deber del Estado de asegurar el orden público, la seguridad ciudadana y el interés general a través de una fiscalización administrativa que sea realmente efectiva y legítima.

CONCLUSIONES

- a. Se concluye que la aplicación de la Ley N.º 31914 ha impactado negativamente en el respeto de los principios del procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Provincial de Jaén, confirmándose la hipótesis planteada. El análisis normativo, doctrinario y de las resoluciones administrativas evidenció que la aplicación de dicha norma ha generado situaciones que afectan la legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, la proporcionalidad y la predictibilidad, comprometiendo la protección efectiva de los derechos de los administrados y la legitimidad de la actuación municipal.
- b. Se ha podido demostrar que los principios fundamentales del procedimiento administrativo sancionador reconocidos en la Ley N.º 27444 constituyen límites esenciales al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública. Sin embargo, en las resoluciones analizadas se identificaron deficiencias relacionadas con la motivación de los actos administrativos, la determinación de la autoridad competente y el respeto al derecho de defensa, circunstancias que evidencian una aplicación insuficiente de las garantías que deben regir todo procedimiento sancionador.
- c. Se logró comprobar que, las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31914 han generado dificultades en los procedimientos de fiscalización, clausura y control municipal, debido a la existencia de vacíos normativos

y criterios de aplicación poco precisos. Estas limitaciones han ocasionado inseguridad jurídica tanto para la administración como para los administrados, afectando la eficacia de las medidas preventivas y reduciendo la capacidad de respuesta de la municipalidad frente a situaciones que podrían comprometer la seguridad y el interés público.

- d. Por último, las resoluciones administrativas emitidas por la Municipalidad Provincial de Jaén durante el año 2025 evidencian afectaciones concretas a los principios del procedimiento administrativo sancionador, tales como la falta de motivación suficiente, restricciones al ejercicio del derecho de defensa, deficiencias en la identificación de la autoridad competente y cuestionamientos sobre la proporcionalidad de algunas medidas adoptadas. Estos hallazgos permiten afirmar que la aplicación práctica de la Ley N.º 31914 ha generado problemas en la coherencia, legalidad y legitimidad de las decisiones administrativas, repercutiendo directamente en la protección de los derechos de los administrados.

RECOMENDACIONES

- a. Se recomienda al Congreso de la República revisar y modificar la Ley N° 31914, con el propósito de incorporar expresamente en su texto las garantías mínimas del procedimiento administrativo sancionador establecidas en la Ley N° 27444, así como criterios de proporcionalidad, tipicidad y motivación aplicables a los procesos de fiscalización y sanción en materia de licencias de funcionamiento. Esta reforma legislativa debe orientarse a eliminar los vacíos normativos que actualmente permiten una aplicación discrecional y arbitraria de la norma, asegurando la coherencia del sistema jurídico administrativo y la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos que ejercen actividades económicas formales.
- b. Se recomienda a la Municipalidad Provincial de Jaén elaborar e implementar un Reglamento Interno de Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de licencias de funcionamiento, que desarrolle con claridad las etapas, plazos, competencias y criterios de graduación de sanciones aplicables en el marco de la Ley N° 31914. Dicho reglamento debe respetar irrestrictamente los principios establecidos en la Ley N° 27444, garantizando que los administrados cuenten con mecanismos efectivos de defensa y contradicción. Asimismo, se recomienda fortalecer la capacitación permanente del personal a cargo de los procesos de fiscalización y sanción, con énfasis en el respeto al debido procedimiento, la motivación de actos administrativos y la proporcionalidad de las sanciones impuestas.

- c. Se recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, emitir lineamientos o directivas de alcance nacional que orienten a los gobiernos locales en la correcta aplicación de la Ley N° 31914, en armonía con los principios del PAS contemplados en la Ley N° 27444. Estos lineamientos deben establecer estándares mínimos de actuación, modelos de resoluciones debidamente motivadas, y protocolos de fiscalización que aseguren la imparcialidad y objetividad del procedimiento. Adicionalmente, se sugiere implementar un sistema de monitoreo y reporte sobre las prácticas sancionadoras municipales, que permita identificar desviaciones y adoptar medidas correctivas oportunas.
- d. Se recomienda a la Contraloría General de la República incluir dentro de sus planes de control gubernamental la auditoría de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de licencias de funcionamiento realizados por las municipalidades provinciales, con especial atención en aquellos casos donde se aplica la Ley N° 31914. Este control debe orientarse a verificar la legalidad, motivación y proporcionalidad de las sanciones impuestas, así como el respeto de las garantías procesales de los administrados. Los resultados de dichas auditorías deben ser comunicados a las entidades competentes para la adopción de medidas correctivas, y, de ser el caso, generar responsabilidad administrativa funcional en los servidores que hubieren actuado en contravención de los principios del procedimiento administrativo sancionador.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). Calidad regulatoria y confianza institucional en América Latina. BID.
- Cassagne, J.C. (2021). Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cegarra Sánchez, J. (2004). Metodología de la Investigación Científica y Tecnológica. Madrid: Díaz de Santos.
- Collao Rojas, C & Churampi Loya, B. (2020). Fiscalización Municipal de Licencias de Funcionamiento y la Informalidad Comercial en el Distrito de Callería, 2020. Perú: Universidad Nacional De Ucayali. Obtenido de: https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/RUNU_081fc01c355de038f335f4443f8d2f35.
- Congreso de la República del Perú (2007). Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- Defensoría del Pueblo. (2023). Supervisión de los procedimientos administrativos sancionadores en gobiernos locales. <https://www.defensoria.gob.pe>
- Estupiñan Bancayan, Luis. (2022). Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de la autoridad instructora en una municipalidad distrital. Callao, 2022. Perú: Universidad Cesar Vallejo. Obtenido de <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/126914>
- Flores Nautino, A y Cerdan Ramirez, C. (2024). El Procedimiento Administrativo Sancionador y la Vulneración de los derechos constitucionales en la

ciudad de Iquitos en el 2022. Perú: Universidad Científica del Perú.
Obtenida de:
<https://repositorio.ucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/3d72de57-8855-4458-bbf8-d58999be1d12/content>

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2022). Curso de derecho administrativo (20.^a ed.). Civitas.

García, E; Fernández, T. (2020). Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. D. (2010). Metodología de la Investigación. México: Mac - Graw - Hill/ Interamericana Editores.

Morón Urbina, J. C. (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (15.^a ed.). Gaceta Jurídica.

Morón, J.C. (2022). Derecho Administrativo Sancionador. Lima: Palestra.

Morón, J.C. (2023). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica.

Nieto, A. (2021). Derecho administrativo sancionador (6.^a ed.). Tecnos.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>

Parejo Alfonso, L. (2020). Lecciones de derecho administrativo. Tirant lo Blanch.

Rivero Ortega, R. (2022). Derecho administrativo económico. Marcial Pons.

Sanchez Acurio, Ruth. (2020). El Impacto de la Inaplicabilidad del Principio de razonabilidad y proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador de la Sunafil, frente al Derecho a la Libre Empresa. Perú: Universidad Andina del Cusco. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12557/4631>.

Santamaría Pastor, J. A. (2021). Principios de derecho administrativo general (5.^a ed.). Iustel.

Tribunal Constitucional del Perú (2021). Sentencias sobre debido procedimiento administrativo.

Tribunal Constitucional del Perú (2022). Jurisprudencia sobre potestad sancionadora administrativa.