Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

La razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE: Análisis del principio de verdad material a partir de la experiencia en la Municipalidad Distrital de Ate

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Carlos Terushige ABANTO DEXTRE

ASESOR

Mg. Oscar Alberto HUERTA AYALA

Lima, Perú

2025

Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Abanto, C. (2025). *La razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE: Análisis del principio de verdad material a partir de la experiencia en la Municipalidad Distrital de Ate*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Carlos Terushige Abanto Dextre
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	71402510
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0005-5414-8291
Datos del docente supervisor	
Nombres y apellidos	Oscar Alberto Huerta Ayala
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07646182
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0674-4671
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06155396
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	José Alexander Camus Cubas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	40630580
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Clotilde Cristina Vigil Curo de Quiroz
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	16644992
Miembro del jurado 4	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Ore
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08204622
Datos de investigación	

Línea de investigación	Derecho
Grupo de investigación	Derecho
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distritos de Lima Metropolitana Latitud: -12.04318 Longitud: -77.02824
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2025
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO CON TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N°079

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE	Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA
2.-	Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS
3.-	Abg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ
4.-	Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE
5.-	Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA (Docente Supervisor)

El bachiller postulante al Titulo Profesional de Abogado, don:

CARLOS TERUSHIGE ABANTO DEXTRE

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

La razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE: Análisis del principio de verdad material a partir de la experiencia en la Municipalidad Distrital de Ate

En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

DOCE (12)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO POR UNANIMIDAD CON LA NOTA QUINCE (15)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los DIECISEIS días del mes de DICIEMBRE del año 2025

Presidente del Jurado
Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA

Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS

Abg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ

Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE

Mg. OSCAR ALBERTO HUERTA AYALA
(Docente Supervisor)

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú. DECANA DE AMÉRICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Oscar Alberto Huerta Ayala, en mi condición de docente supervisor acreditado con Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000071-2025-EPD-FDCP/UNMSM del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es **La razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE: Análisis del principio de verdad material a partir de la experiencia en la Municipalidad Distrital de Ate,** presentado por el bachiller Carlos Terushige Abanto Dextre, para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 11% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su publicación en el repositorio institucional.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional.

Lima, 02 de diciembre de 2025.

Firma del Asesor:

Nombres y apellidos del asesor: Oscar Alberto Huerta Ayala

DNI: 07646182

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

RESUMEN

El trabajo se centra en el estudio del procedimiento administrativo sancionador a nivel municipal, prestando especial atención a la presunta omisión certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) dentro de la Municipalidad Distrital de Ate. A partir de un ejemplo práctico, el texto describe cómo la autoridad local inicia procedimientos sancionadores sobre la base de registros de verificación que, en ciertas situaciones, no comprueban a fondo la existencia del certificado, y a la larga, podrían desencadenar imputaciones erróneas y amenazar los derechos de los administrados.

Este trabajo describe las bases normativas y doctrinales de los principios de razonabilidad y verdad material en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.° 27444), delineando su función como límites fundamentales al ejercicio del poder sancionador del estado. El marco normativo también articula la obligación de la administración pública de actuar sin sesgo, de manera razonable, proporcional a los hechos, y de verificar la existencia de todos los hechos hasta un grado razonable antes de imponer una sanción o medida coercitiva.

Finalmente, el trabajo compila diversas resoluciones administrativas y jurisprudencia que ejemplifican la aplicación práctica de estos principios, demostrando cómo la adhesión a estos principios asegura decisiones más justas, racionales y basadas en la realidad. De esta manera, la investigación ayuda a comprender el equilibrio que debe mantenerse entre la función de control de los municipios y el respeto a los derechos de los gobernados dentro de un marco legal.

PALABRAS CLAVES

Principio de Razonabilidad, verdad material**,** Procedimiento administrativo sancionador, Certificado ITSE (Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones), Debido procedimiento administrativo**.**

ABSTRACT

The work focuses on the study of the administrative sanctioning procedure at the municipal level, paying special attention to the alleged omission of the Technical Safety Inspection Certificate for Buildings (ITSE) within the District Municipality of Ate. Based on a practical example, the text describes how the local authority initiates sanctioning procedures on the basis of inspection records that, in certain situations, fail to thoroughly verify the existence of the certificate and, in the long run, could lead to erroneous charges and threaten the rights of those being administered.

This study outlines the normative and doctrinal foundations of the principles of reasonableness and material truth contained in the Consolidated Text of the General Administrative Procedure Law (Law No. 27444), defining their role as fundamental limits to the exercise of the State's sanctioning power. The legal framework also establishes the obligation of the public administration to act impartially, reasonably, and proportionally to the facts, and to verify the existence of all relevant circumstances to a reasonable degree before imposing any sanction or coercive measure.

Finally, the paper compiles various administrative resolutions and case law that exemplify the practical application of these principles, demonstrating how adherence to them ensures fairer, more rational, and reality-based decisions. In this way, the research contributes to understanding the balance that must be maintained between the supervisory function of municipalities and the respect for citizens' rights within a legal framework.

KEYWORDS

Principle of Reasonableness, Material Truth, Administrative Sanctioning Procedure, ITSE Certificate (Technical Safety Inspection of Buildings), Due Administrative Procedure.

A Doña Catalina Huamán Flores y Rosa América López Arévalo, quienes con su ejemplo, fortaleza y dedicación fueron pilares fundamentales en mi formación personal y profesional.

A mis padres, por su amor incondicional, apoyo constante y por ser la motivación que me impulsó a seguir adelante en cada etapa de este camino.

ÍNDICE:

I. Introducción 6

1. Justificación 6

II. Información donde se desarrolló la actividad 8

1. Institución donde se desarrolló la actividad 8

2. Periodo de duración de la actividad 8

3. Finalidad y objetivos de la entidad 8

4. Teléfonos del centro laboral 8

5. Correo electrónico del centro laboral 8

6. Razón social 8

7. Dirección postal 8

8. Nombre del responsable de la dependencia a cargo de las actividades de suficiencia profesional del bachiller 9

III. III. Descripción de la actividad 9

1. Organización de la actividad 9

2. Fines de la actividad. 9

3. Problemática jurídica. 9

3.1. Realidad problemática 9

3.2. Síntesis del caso 9

3.3. Marco teórico 12

IV. Metodología 24

4.3. Análisis de la muestra 27

V. Resultados 29

VI. Conclusiones 34

VII. Recomendaciones 35

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 36

I. Introducción

1. Justificación

Este trabajo pretende analizar, bajo un enfoque analítico, cómo las entidades públicas implementan los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador, en particular, los principios de razonabilidad y verdad material. El desarrollo de este estudio se justifica por la necesidad de limitar el ejercicio arbitrario del poder punitivo y evitar la automatización de la imposición de sanciones sin una verificación razonable de los hechos relevantes. Así, este estudio proporciona una contribución sistemática respecto a la respuesta administrativa ante supuestas violaciones a la seguridad de las construcciones, particularmente en los casos de la omisión del certificado ITSE.

Este estudio también se justifica por la relevancia de asegurar que los procesos administrativos estén enmarcados legal, objetiva y proporcionalmente. El análisis tiene como objetivo demostrar la necesidad de que las autoridades municipales operen dentro de los límites legalmente definidos, con el fin de emitir decisiones justas, fundamentadas y legalmente sólidas que respeten los derechos de los individuos involucrados. Esto es particularmente importante para construir la confianza pública en el cumplimiento de las medidas propuestas y para establecer una cultura de cumplimiento administrativo activo, con el fin de evitar formalismos punitivos y proporcionar justicia social. Esto, a su vez, fomentará una cultura de cumplimiento activo y confianza en las autoridades administrativas.

Esta investigación también busca fortalecer el aspecto académico y profesional relacionados al tema, a partir del estudio del sistema administrativo sancionador de los gobiernos locales, destacando el valor que tiene su correcta implementación para el balance entre el poder del Estado en ejercer el control y la garantía del ciudadano de no ser sancionado arbitrariamente. De esta forma, se aspira a que esta investigación aporte al ejercicio del Derecho en su vertiente dogmática y en sus aspectos prácticos en el ámbito público y en el privado, resaltando el respeto que se le debe a los principios del debido proceso y la verdad material.

En la elaboración de este trabajo, se busca integrarlo a la discusión sobre la aplicación del principio de razonabilidad en los procedimientos sancionadores de los gobiernos locales, en particular cuando se habla de infracciones relacionadas a la seguridad de las construcciones. Se busca una descripción que pueda encaminar las actuaciones administrativas y, de esta forma, buscar que se tomen decisiones con un mayor razonamiento, que sean equitativas, más claras y que se correspondan con la realidad de los hechos, para que se logre un correcto desenvolvimiento de la potestad sancionadora.

II. Información donde se desarrolló la actividad

1. Institución donde se desarrolló la actividad

   Municipalidad Distrital de Ate con Registro Único de Contribuyente Nº20131378620, ubicado en la en Av. Nicolás Ayllón N° 5818, distrito de ate, provincia y departamento de Lima, donde desarrollé actividades en calidad de Locador de Servicios para la Subgerencia de Fiscalización y Ejecución Coactiva de la Municipalidad Distrital de Ate

2. Periodo de duración de la actividad

   Al respecto, sobre el periodo de duración, se precisa que, **bajo la calidad de Locador de Servicios, mi persona ha ejercido como locador en la Municipalidad Distrital de Ate desde agosto del 2024 hasta agosto del 2025**, laborando en la Subgerencia de Fiscalización y Ejecución Coactiva.

3. Finalidad y objetivos de la entidad

   La finalidad de la Municipalidad de Ate es promover el desarrollo integral y sostenible del distrito, mejorando la calidad de vida de sus vecinos a través de una gestión transparente y participativa. Sus objetivos incluyen la prestación de servicios públicos de calidad, el impulso al desarrollo económico y social, la gestión ambiental, la mejora de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

4. Teléfonos del centro laboral

   La Subgerencia de Fiscalización y Ejecución Coactiva de la Municipalidad Distrital de Ate, cuenta con el siguiente número telefónico para su conocimiento: (01) 2044700, anexo 1841.

5. Correo electrónico del centro laboral

   webmaster@muniate.gob.pe

6. Razón social

   Municipalidad Distrital de Ate

7. Dirección postal

   Carretera Central KM. 7.5 Ate - Lima - Lima

8. Nombre del responsable de la dependencia a cargo de las actividades de suficiencia profesional del bachiller

   El responsable de mi supervisión en la Subgerencia de Fiscalización y Ejecución Coactiva de la Municipalidad Distrital de Ate, en calidad de Locador de Servicios, es el **Abog. Santiago Diego Segura Gonzales**, quien se desempeña como Subgerente del área.

III. Descripción de la actividad

1. Organización de la actividad.

   La actividad se desarrolló en la Subgerencia de Fiscalización y Ejecución Coactiva (antes Subgerencia de Control, Operaciones y Sanciones).

2. Fines de la actividad.

   La finalidad de la Subgerencia de Fiscalización y Ejecución Coactiva de la Municipalidad de Ate es doble: fiscalizar para verificar el cumplimiento de las normas municipales y tributarias por parte de los contribuyentes, y ejecutar coactivamente para asegurar el cobro de las deudas tributarias y administrativas cuando estas no se pagan voluntariamente.

3. Problemática jurídica.

3.1. Realidad problemática

En el marco del ejercicio del poder sancionador de los gobiernos locales, uno de los aspectos más sensibles de la fiscalización municipal gira en torno a las medidas correctivas adoptadas ante presuntas infracciones administrativas vinculadas a condiciones de seguridad edil. Las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones (en adelante ITSE), antes denominadas defensa civil, constituyen un requisito obligatorio para el funcionamiento de establecimientos comerciales, cuyo incumplimiento puede generar el inicio de procedimientos sancionadores e incluso la clausura inmediata del local intervenido.

El presente trabajo se enfoca en analizar los alcances y límites del procedimiento administrativo sancionador municipal en los casos en que se imputa la infracción por carecer del certificado ITSE, tomando como base un caso concreto ocurrido

en el distrito de Ate durante el año 2023. En dicho caso, la Botica Peruana de Apóstol Santiago S.A.C. fue objeto de un procedimiento sancionador por presuntamente carecer del mencionado certificado, siendo posteriormente archivado el mismo al acreditarse que el establecimiento contaba con el documento requerido con anterioridad a la imputación.

Este escenario permite examinar, desde una perspectiva jurídica-crítica, el equilibrio que debe existir entre el interés público por garantizar la seguridad ciudadana y el respeto irrestricto al debido procedimiento administrativo, así como los principios de legalidad, verdad material y razonabilidad que rigen toda actuación sancionadora en sede municipal.

En diversos distritos de Lima, y en particular en la municipalidad distrital de Ate los procedimientos sancionadores municipales relacionados con la supuesta falta de certificado ITSE se inician de forma automática con base en actas de constatación levantadas por inspectores durante operativos de fiscalización. En muchos casos, estas actas no verifican con rigurosidad la existencia o vigencia del certificado respectivo, lo que puede dar lugar a imputaciones erróneas que afectan injustamente a los administrados.

El caso de la Botica Peruana de Apóstol Santiago S.A.C., donde se inició un procedimiento por presuntamente carecer de certificado de seguridad, pese a contar con uno válido emitido semanas antes de la inspección, evidencia una problemática administrativa estructural: la prevalencia de una lógica sancionadora basada en la presunción de infracción sin una debida verificación previa ni evaluación de la documentación aportada por los contribuyentes.

Este tipo de actuaciones puede derivar no solo en la afectación al derecho a la libertad de empresa y la actividad económica formal, sino también en una vulneración del principio de verdad material y del derecho de defensa, pilares del procedimiento administrativo. Así, surge la necesidad de analizar si la práctica municipal se encuentra alineada con el ordenamiento jurídico vigente o si se requiere establecer correctivos normativos o jurisprudenciales que refuercen el respeto a los derechos de los administrados y eviten la aplicación de sanciones desproporcionadas o injustificadas.

3.2. Síntesis del caso

El 21 de junio de 2023, durante un operativo de fiscalización llevado a cabo por la Subgerencia de Control, Operaciones y Sanciones de la Municipalidad Distrital de Ate, se levantó un acta de constatación contra el establecimiento “Botica Peruana de Apóstol Santiago S.A.C.”, ubicado en la Av. Bernardino Rivadavia, Mz. A Lote 13, Urb. Ceres 1ra Etapa – Ate.

En el acta, se dejó constancia de una presunta infracción administrativa al comprobarse, según el acta, que el establecimiento carecía del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), documento esencial para garantizar que el local cumple con condiciones mínimas de seguridad para su funcionamiento.

Con base en esa constatación, la autoridad municipal emitió la Notificación de Imputación de Cargos N.º 014883-2023, iniciando formalmente un procedimiento sancionador contra la empresa por la presunta infracción tipificada en el código 05-5020 del cuadro de infracciones de la Ordenanza N.º 481-MDA, la cual sanciona la falta de ITSE con una multa equivalente al 30% de una UIT.

Frente a dicha imputación, la empresa ejerció su derecho de defensa dentro del plazo legal, presentando un escrito de descargo con el Documento N.º 39206-2023, en el cual acreditó contar con un Certificado ITSE vigente al momento de la inspección. Dicho certificado, expedido por la Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres, correspondía al Certificado N.º 461-2023, emitido el 2 de mayo de 2023, con vigencia desde el 1 de mayo de 2023, es decir, antes de la fecha de la intervención.

Verificado el contenido de los registros municipales a través del sistema GESDOC, la Subgerencia confirmó la validez y vigencia del certificado ITSE presentado, reconociendo que la imputación inicial se basó en una omisión de verificación previa por parte del personal inspector o un error material en la interpretación de los documentos exhibidos.

En consecuencia, el órgano instructor recomendó no continuar con el procedimiento sancionador y dejar sin efecto la imputación, en aplicación del principio de verdad material y en respeto al derecho de defensa del administrado. Dicha recomendación fue recogida en la Resolución N.º 648-2024, que ordenó el archivo del procedimiento al considerar inexistente la infracción administrativa atribuida.

3.3. Marco teórico

3.3.1. Principio de Razonabilidad

El sistema legal peruano abarca el principio de razonabilidad en los actos administrativos. En particular, el TUO de la Ley N.º 27444, Ley de Procedimientos Administrativos Generales (en adelante LPAG), establece que las autoridades administrativas que crean obligaciones, califican infracciones, imponen sanciones y establecen restricciones deben ejercer tal poder dentro de los límites del poder otorgado y en debida proporción entre los medios a utilizar y los fines que la ley persigue, conforme a lo que sea estrictamente necesario para alcanzar su objetivo.

El principio funciona como un límite a la arbitrariedad administrativa. Así, toda sanción pública o decisión administrativa debe ser razonable en el sentido de que debe existir una relación lógica y proporcional entre la medida y el interés público a proteger, y el interés público que se protege debe ser un derecho legal. Cada decisión administrativa debe estar motivada legal y racionalmente.

A nivel nacional, la jurisprudencia ha articulado el contenido del principio de razonabilidad en el área de sanciones administrativas. Un caso pertinente es una Sentencia del Trinunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC sobre el despido de dos empleados municipales. En ese caso, el Tribunal destacó que la Administración no debe limitarse a una mera aplicación mecánica de la norma, sino más bien a una apreciación razonable de los hechos en función de sus circunstancias particulares.

Según el Tribunal, una decisión razonable sobre sanciones implica, como mínimo: (a) la correcta selección e interpretación de la norma aplicable; (b) una

evaluación objetiva de los hechos y de la persona infractor (teniendo en cuenta sus particularidades y antecedentes); y (c) la selección de la sanción menos severa, pero efectiva, necesaria para defender el interés público en juego. Estos objetivos están dirigidos a garantizar que la sanción administrativa sea proporcional a la gravedad de la infracción y a las circunstancias particulares del caso, y a evitar castigos excesivos y arbitrarios.

Ocampo (2011) realiza un desarrollo sobre el “exceso de punición” y menciona que los vicios más comunes en el ejercicio del poder sancionador, que ocurre cuando el castigo es excesivamente desproporcionado a la falta. Este autor critica los marcos normativos que imponen sanciones con rangos desproporcionados y penas excesivas, argumentando que debe prevalecer la racionalidad en la respuesta sancionadora, que incluye la gravedad de la infracción, el daño causado y el interés legal protegido, para que la acción administrativa no sea arbitraria e injusta. De la misma manera, la doctrina comparada ha vinculado la razonabilidad con el ideal de justicia material: solo son válidos aquellos actos administrativos que son injustos e inequitativos en la distribución de cargas y beneficios.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el principio de razonabilidad, el cual ha tenido soporte normativo en la Ley 27444 y ha tenido desarrollo por la jurisprudencia y doctrina, se presenta como una de las garantías de legalidad, proporcionalidad y justicia en el Derecho Administrativo, y la Razonabilidad se convierte en una garantía fundamental en el buen desarrollo de la justicia administrativa.

3.3.2. Verdad material

Dentro de la legislación peruana, el principio de "verdad material" está consagrado en el Título Preliminar del TUO de la LPAG. Esta ley destaca que en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que motivan su decisión, y para tal fin, deberá adoptar todas las medidas probatorias legalmente permitidas, incluso si tales medidas no han sido propuestas por el administrado, o han accedido a su exención.

Dicho en términos simples, este principio crea una obligación activa para la administración de averiguar la “verdad objetiva o sustancial” de los hechos sobre los cuales va a decidir, y no limitarse a la "verdad formal" que surge de las alegaciones o pruebas de las partes. Hay un deber legal de averiguar qué sucedió en los hechos reales, adoptando de oficio las medidas probatorias necesarias para contrarrestar las afirmaciones del administrado y, así, evitar que una imagen distorsionada de la realidad surja meramente por un tema de formalidad. De esta manera, la verdad material asegura que las decisiones administrativas no se basen en ninguna simulación o insuficiencia probatoria que las partes del procedimiento pudieran tener, sino más bien en hechos determinados y verificados.

En el caso de COMASA (STC Exp. 00452-2012-PA/TC), el Tribunal Constitucional determinó que se violó el principio del debido proceso por parte de la Administración Tributaria (SUNAT) al no realizar suficientes verificaciones previas de los hechos, ya que la agencia adoptó un método técnico inapropiado y descuidó adquirir la evidencia especializada necesaria, llegando así a una conclusión que era inconsistente con la verdad material de los hechos. El tribunal señaló que la autoridad estaba obligada a agotar suficientes pruebas probatorias, y que el incumplimiento de ello constituía una violación al principio de indagación de la prueba y a la verdad material

El TC en la sentencia que recae en el Expediente N° 0238-2002-AA/TC expresó claramente que “cualquier sanción, ya sea penal o administrativa, debe basarse en al menos alguna prueba del caso, es decir, la carga de la prueba recae en el acusador; debe demostrar el hecho por el cual se acusa.” Esta doctrina constitucional muestra que la prueba no puede basarse únicamente en suposiciones o en formalidades no comprobadas; más bien, la autoridad debe participar en la búsqueda diligente de pruebas para descubrir la verdad material antes de la sanción.

Guzmán (2009) menciona que este principio se considera dentro de la concepción ‘pública’ o ‘inquisitiva’ del procedimiento administrativo, en el que la Administración no debe ‘satisfacerse solo con lo que el administrado ha presentado’ sino que también debe actuar bajo el amparo de este principio para

obtener la evidencia necesaria que aclare los hechos relevantes. Esto significa que debe existir una carga activa de la prueba (principio de la prueba de oficialidad) sobre la autoridad para permitir que el emisor emita una decisión que refleje la verdadera situación del caso.

El principio de verdad material es, en este sentido, la garantía de la objetividad, imparcialidad y justicia de los actos administrativos. El hecho de que la Administración esté obligada a actuar sobre la verdad material de los hechos demuestra que el procedimiento es imparcial (al exigir a la autoridad examinar todos los hechos relevantes de manera desapasionada) y la decisión es objetiva (al anclarla a pruebas materiales).

3.3.3. Procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador en el Perú se encuentra regulado principalmente por la Ley Nº 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece el marco legal común para todas las entidades públicas. Dicha ley (según su Texto Único Ordenado vigente) consagra once principios rectores de la potestad sancionadora, entre ellos los de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, presunción de licitud (inocencia) y *non bis in idem*, los cuales deben guiar cualquier actuación sancionadora.

En virtud del principio de legalidad, solo por norma con rango de ley se puede atribuir a una entidad la facultad sancionadora y definir las infracciones y sanciones aplicables, no pudiendo imponerse sanciones por conductas no tipificadas previamente. Además, la propia Ley 27444 delimita que las sanciones administrativas bajo ninguna circunstancia pueden implicar la privación de la libertad, distinguiéndolas así del ámbito penal.

En esencia, el procedimiento administrativo sancionador es el cauce formal mediante el cual la Administración ejerce su potestad punitiva para determinar si un administrado ha incurrido en una infracción administrativa y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente. Este procedimiento sirve a la función pública de tutelar el interés general y asegurar el cumplimiento de la legalidad, a

través de consecuencias sancionadoras proporcionales a la falta cometida, pero garantizando al administrado un proceso justo en el que pueda ejercer su defensa y obtener una decisión debidamente motivada conforme a Derecho.

Cabe señalar que este régimen general es aplicable también a los gobiernos locales: la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 27972) faculta a las municipalidades a establecer infracciones y sanciones administrativas mediante ordenanzas en materias de su competencia (multas, clausuras, revocaciones, etc.), debiendo dichas ordenanzas definir claramente el régimen sancionador local (p. ej., fijando escalas de multas según la gravedad de la falta). En todo caso, los municipios –como la Municipalidad Distrital de Ate, por ejemplo– deben conducir sus procedimientos sancionadores observando las garantías, etapas y principios establecidos en la Ley 27444, asegurando así la legalidad y la legitimidad de sus actos sancionadores.

Tribunal Constitucional ha sentado precedentes importantes sobre los alcances y límites del procedimiento administrativo sancionador. Por ejemplo, en el Exp. Nº 090-2004-AA/TC (Caso Municipalidad de Tumbes), el Tribunal anuló la destitución de dos servidores municipales tras comprobar que la autoridad local vulneró principios esenciales: no se siguió un debido procedimiento disciplinario (afectando el derecho de defensa), no existía una tipificación clara en la norma municipal que respaldara la sanción impuesta (quebranto del principio de legalidad) y la resolución sancionadora careció de motivación suficiente.

En dicha sentencia, el TC enfatizó que el deber de motivar las decisiones administrativas adquiere especial relevancia tratándose de actos sancionatorios, pues al implicar una sanción la restricción de derechos del administrado, su motivación no solo es una obligación legal para la autoridad sino también un derecho del administrado, ya que le permite entender los cargos y ejercer adecuadamente su defensa impugnando la decisión; además, la exigencia de motivación garantiza que la actuación punitiva de la Administración no sea arbitraria, sino fruto de una aplicación racional y razonable del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, en el Exp. Nº 00156-2012-PHC/TC, el Tribunal Constitucional

reafirmó que ninguna entidad pública puede imponer sanciones sin respetar el debido proceso. Citando incluso jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el TC sostuvo que la Administración Pública no puede dictar actos sancionatorios sin otorgar al administrado la garantía del debido procedimiento, pues el derecho a obtener decisiones justas con todas las garantías es un componente esencial del derecho fundamental al debido proceso también en sede administrativa.

Estos precedentes subrayan que la potestad sancionadora debe ejercerse dentro de cauces legales y respetando las garantías del administrado: un procedimiento preestablecido con respeto al derecho de defensa, decisiones debidamente motivadas y fundamentadas en hechos probados, y plena sujeción a los principios de legalidad y razonabilidad, evitando toda arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo estatal.

El jurista español García y Fernández (2011), por ejemplo, define la sanción administrativa como “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”, consistente siempre en la privación de un bien o derecho del infractor. Esta definición resalta la finalidad punitiva del procedimiento sancionador: se trata de un mecanismo para reprochar y castigar una conducta ilícita en sede administrativa, protegiendo con ello el orden público administrativo y disuadiendo su reiteración, aunque limitado a sanciones de naturaleza administrativa (privación de derechos, multas u otros efectos jurídicos adversos, mas no penas privativas de libertad).

Por su parte, Gómez (2010) ha puesto énfasis en los límites o principios delimitadores que enmarcan el ejercicio de la potestad sancionadora. Se señala que el ius puniendi administrativo solo puede ejercerse legítimamente cuando respeta principios básicos como la legalidad (existencia de una ley que prevea expresamente la infracción y la sanción aplicable), la tipicidad (definición clara y previa de la conducta sancionable y de la consecuencia), la culpabilidad (imposibilidad de sancionar sin comprobar la responsabilidad subjetiva del infractor, es decir, dolo o culpa) y el debido procedimiento (observancia de todas las etapas y garantías procedimentales).

Tales principios operan como barreras jurídicas que impiden la arbitrariedad y aseguran que la autoridad administrativa actúe dentro del marco de la ley. En suma, la doctrina sostiene que el procedimiento administrativo sancionador cumple su finalidad legítima de represión de conductas ilícitas únicamente si se desarrolla bajo el estricto respeto de los derechos del administrado y de los principios del Estado de Derecho, de modo que la potestad punitiva del Estado en sede administrativa quede siempre limitada por garantías que eviten excesos o abusos de poder.

En síntesis, el procedimiento administrativo sancionador constituye una manifestación del poder punitivo del Estado en su dimensión administrativa, permitiendo a la Administración Pública sancionar infracciones a la normativa administrativa y garantizar así su cumplimiento efectivo. Su importancia radica en que, a través de este procedimiento, el Estado puede tutelar el orden público administrativo y la legalidad en ámbitos muy variados (municipal, regulatorio, disciplinario, etc.), pero sin renunciar a las garantías propias de un Estado de Derecho.

Asimismo, el actuar administrativo debe regirse por el principio de razonabilidad, de forma que exista proporcionalidad entre la infracción y la sanción impuesta – evitando castigos excesivos o desmesurados que vulneren el principio de justicia material, y por el principio de verdad material, en virtud del cual la autoridad está obligada a investigar y verificar los hechos efectivamente ocurridos con la mayor fidelidad posible a la realidad, empleando todos los medios de prueba necesarios incluso de oficio, de manera que la decisión sancionadora se base en una comprobación veraz de la conducta y no solo en formalidades o presunciones.

3.3.4. Certificado ITSE (Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones)

El Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (Certificado ITSE) es un documento oficial que acredita que un determinado establecimiento cumple con los estándares mínimos de seguridad exigidos por la normativa vigente, con la finalidad de proteger la vida y la salud de las personas. Constituye un mecanismo de prevención de riesgos creado en el ordenamiento peruano

para verificar las condiciones de seguridad de edificaciones abiertas al público, mediante inspecciones técnicas especializadas a cargo de las municipalidades. La Ley N.º 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades– atribuye a los gobiernos locales la función de realizar estas inspecciones, mientras que la Ley N.º 30619, que modifica la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (Ley N.º 28976), dispone que el Certificado ITSE tenga una vigencia de dos años contados desde su expedición. Dicha norma prevé que la carencia o vencimiento del certificado constituye una infracción sancionable por la autoridad municipal, en aplicación del marco legal local.

Complementariamente, el Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM aprobó el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, que regula el procedimiento para realizar las ITSE y emitir el certificado correspondiente. Estas disposiciones específicas se articulan con el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), cuyo régimen supletorio garantiza que la tramitación del Certificado ITSE y la eventual imposición de sanciones respeten los principios del debido procedimiento administrativo, tales como legalidad, motivación, notificación, razonabilidad y derecho de defensa. En consecuencia, cualquier medida correctiva o punitiva basada en la falta del ITSE debe adoptarse dentro de dicho marco legal garantista.

En el plano jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha reafirmado el carácter obligatorio del Certificado ITSE y la legalidad de sancionar su omisión, siempre que tales medidas se apliquen respetando el orden constitucional. Así, en la Sentencia que recae en el Expediente N.º 01249-2024-PA/TC, ha señalado que medidas como la clausura de locales por falta de ITSE son expresiones legítimas del poder de policía municipal orientadas a proteger la seguridad pública y bienes jurídicos fundamentales como la vida y la integridad física. No obstante, también ha advertido que no toda restricción es válida: la autoridad debe observar el principio de proporcionalidad y optar por medidas que sean idóneas, necesarias y equilibradas respecto al objetivo preventivo buscado.

Desde la doctrina, se destaca el carácter preventivo del Certificado ITSE y su

función como instrumento del poder de policía municipal en materia de seguridad edilicia. Diversos autores coinciden en que dicho certificado constituye un mecanismo de fiscalización ex ante orientado a prevenir siniestros y proteger derechos fundamentales mediante el control del cumplimiento de normas de seguridad. Se sostiene que la seguridad pública es el fundamento del control estatal en esta materia, mientras que Rebollo describe la función administrativa como la verificación del cumplimiento de deberes legales en seguridad, con miras a una posible reacción sancionadora (Arias, Moscol & Zubiaga, 2021).

En conclusión, el Certificado ITSE se configura como un instrumento preventivo indispensable dentro del sistema jurídico-administrativo peruano, al cumplir una función de salvaguarda anticipada de la seguridad en edificaciones. Su exigencia está debidamente respaldada por normas de rango legal y reglamentario (Ley N.º 27972, Ley N.º 28976, Ley N.º 30619, D.S. 002-2018-PCM) y por el TUO de la LPAG, que garantizan su legalidad y sujeción al debido procedimiento. A su vez, la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que las medidas adoptadas ante su omisión deben ser razonables, proporcionales y ajustadas al riesgo real. De este modo, la exigencia del ITSE se legitima como parte del poder de policía estatal, siempre que se aplique sin afectar injustificadamente los derechos fundamentales del administrado.

3.3.5. Debido procedimiento administrativo

En el Derecho peruano, el debido procedimiento administrativo tiene fundamento constitucional (art. 139.3 de la Constitución) y legal, proyectándose sobre toda función administrativa. La Ley N.º 27444 lo desarrolla expresamente: en su artículo IV.1.2 del Título Preliminar reconoce que los administrados gozan de derechos como la notificación de cargos, acceso al expediente, presentación de pruebas, decisión motivada y posibilidad de impugnación. Este marco obliga a la Administración a respetar un procedimiento regular antes de imponer sanciones o afectar derechos.

Este principio garantiza que todo acto administrativo siga un procedimiento legal, permitiendo al administrado ejercer su defensa de forma efectiva. Abarca

subprincipios como legalidad, imparcialidad, motivación, defensa y presunción de inocencia. No debe limitarse la participación del administrado ni obstaculizar su derecho a contradecir, tal como se menciona en la Sentencia 333/2024 del Tribunal Constitucional, asegurando así decisiones legítimas y respetuosas de sus derechos.

El Tribunal Constitucional ha establecido que el debido proceso se aplica también en sede administrativa. En la STC Exp. Nº 02678-2004-AA/TC (fund. 22) afirmó que garantiza el derecho a defenderse ante actos del Estado (lpderecho.pe). En los exps. Nº 03741-2004-AA/TC y Nº 4944-2011-PA/TC, reafirmó que debe respetarse el procedimiento preestablecido y que su inobservancia invalida los actos por vulneración de garantías básicas como defensa, prueba y audiencia. Por su parte, Morón (2011) sostiene que el debido procedimiento incluye derechos fundamentales también en sede administrativa.

El debido procedimiento es una garantía del Estado de Derecho y un límite a la potestad sancionadora. Su respeto asegura legalidad, transparencia y protección de derechos en toda actuación administrativa. Más allá del formalismo, constituye un principio esencial cuya omisión invalida cualquier sanción, reafirmando que no hay justicia administrativa sin un procedimiento justo.

3.4. Problemas identificados

a. Problema general:

¿En qué medida la municipalidad distrital de Ate respeta el principio de razonabilidad en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE, considerando el principio de verdad material?

b. Problemas específicos

- ¿Se encuentra debidamente sustentada la imputación de infracción administrativa por omisión del certificado ITSE, a la luz del principio de verdad material y la carga de verificación que corresponde a la administración municipal?

- ¿Las medidas coercitivas adoptadas (como clausura inmediata o multas) resultan proporcionales al nivel de riesgo real que implica la presunta infracción, conforme al principio de razonabilidad?

3.5. Objetivos:

a. Objetivo general:

Analizar la aplicación del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE, a partir de la experiencia de la municipalidad distrital de Ate y considerando el principio de verdad material.

b. Objetivos específicos:

- Evaluar si los actos de imputación municipal por presunta falta del certificado ITSE se fundamentan adecuadamente bajo el principio de verdad material y la verificación previa de los hechos.

- Determinar si las sanciones impuestas por la municipalidad distrital de Ate resultan proporcionales y razonables frente a la naturaleza y gravedad del riesgo que se pretende prevenir.

3.6. Hipótesis

a. Hipótesis general:

La Municipalidad distrital de Ate no respeta de manera adecuada el principio de razonabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores por presunta omisión del certificado ITSE, al basarse en imputaciones sin verificación suficiente, vulnerando así el principio de verdad material.

b. Hipótesis específicas:

- Las imputaciones formuladas por la presunta omisión del ITSE se sustentan en actas de constatación que no verifican con rigor la existencia del certificado vigente, lo cual vulnera el principio de verdad material.

- Las sanciones impuestas por la municipalidad distrital de Ate no consideran el nivel real de riesgo ni la conducta diligente del administrado, aplicándose de forma automática sin ponderación razonable de los hechos.

III. Metodología

4.1. Tipo e investigación

Descriptivo y analítico

4.2. Muestra

RESOLUCIÓN	SUMILLA
N.° 197-2024	La Resolución N.º 197-2024-SUNAFIL/IRE-ANC confirma la multa a Austral Group S.A.A. por dos faltas muy graves en seguridad y salud en el trabajo tras un accidente en un taller alquilado que dejó a un trabajador con graves lesiones. La empresa adujo que no era responsable por ser personal ajeno y atacó el procedimiento por supuestos vencimientos de plazos, pero la Intendencia resolvió que las actuaciones se ajustaron a derecho y que los plazos no eran perentorios. En aplicación del principio de verdad material, SUNAFIL evaluó todos los hechos, las pruebas presentadas y concluyó que Austral no adoptó medidas eficaces de liderazgo, supervisión y coordinación en seguridad y salud en el trabajo, en violación de la Ley N.º 29783 y su reglamento. La autoridad resolvió que el deber preventivo de la empresa también abarca a quienes laboran en sus establecimientos, confirmando la multa de S/ 26,037.00 y reiterando que la verdad material obliga a resolver en base a los hechos comprobados y no a las formas.

N.º 005-2020	La Resolución N.º 005-2020-SUNAFIL/IRE-PIU resuelve el recurso de apelación interpuesto por *Cosmos Agencia Marítima S.A.C.* frente a una sanción impuesta por supuestamente no pagar licencias sindicales y no cumplir una medida de requerimiento. La Intendencia Regional de Piura, aplicando el principio de verdad material, admitió y valoró nuevos medios probatorios presentados en apelación —informes del Congreso de la República y de la Autoridad Portuaria Nacional— que demostraron que los dirigentes sindicales no asistieron a las reuniones que justificaban las licencias con goce de haber. En virtud de esa constatación fáctica, la autoridad concluyó que no existía obligación de pago ni incumplimiento alguno de parte de la empresa, ya que los supuestos hechos que originaron la sanción no ocurrieron. Por tanto, en aplicación directa de la verdad material, que exige resolver conforme a los hechos reales y no solo a la apariencia formal del expediente, se declaró fundado el recurso de apelación y se revocó la resolución sancionadora, dejando sin efecto las multas por un total de S/ 76,131.75, al no haberse acreditado infracción ni perjuicio en materia laboral o inspectiva.
	La Resolución N.º 00097-2022-SUNAFIL/IRE-JUN confirma la multa impuesta a *Alpamayo*

N.º 00097-2022	*Inversiones S.A.C.* por no presentar la información solicitada durante una inspección laboral. La empresa alegó no haber sido notificada y no poder cumplir debido al cierre por la emergencia sanitaria, pero SUNAFIL comprobó que sí recibió las notificaciones por casilla electrónica y que podía atender virtualmente el requerimiento, por lo que desestimó sus argumentos. Aplicando el principio de verdad material, la Intendencia verificó los hechos y concluyó que existió incumplimiento al deber de colaboración previsto en la Ley General de Inspección del Trabajo. Determinó que la empresa tenía los medios para responder y que su omisión constituyó obstrucción inspectiva. Por ello, declaró infundado el recurso de apelación y confirmó la sanción de S/ 11,309.00, reafirmando que las decisiones deben basarse en hechos probados y no en alegatos formales.
	En el caso de la Resolución N.º 00969-2021-SUNAFIL/ILM, se confirmaron las multas impuestas al municipio de Villa María del Triunfo relacionadas con el incumplimiento de los pagos de beneficios sociales a un empleado, así como la falta de cumplimiento con una medida de inspección. Eludir las gratificaciones sociales, bonificaciones, tiempo de vacaciones y un pago anual del fondo de confianza del empleado correspondiente a los años 2016-2017, y por las otras violaciones mencionadas. Los funcionarios afirmaron que tenían restricciones

N.º 00969-2021	presupuestarias, por lo tanto, se presentó documentación incompleta y insatisfactoria para los pagos. La documentación solo mostró procesos presupuestarios y no había evidencia del pago de la deuda social. En ausencia de efectivo disponible o presupuesto, la deuda social no puede ser ignorada ni negada, evidenciado por la inspección que contradice las suposiciones de pago incompleto y las afirmaciones del proceso administrativo presupuestario. Esto lleva a la conclusión de que el pago de la deuda social debe ser priorizado debido a su naturaleza constitucional. Por esta razón, el recurso administrativo contra la multa impuesta fue considerado improcedente debido a que la multa de S/ 35,482.50 aún está pendiente. Esto reitera los conceptos de que las entidades administrativas públicas deben cumplir con sus obligaciones sociales hacia sus empleados sin excusas administrativas o de efectivo.

4.3. Análisis de la muestra

La Resolución N.º 00969-2021-SUNAFIL/ILM confirma la multa impuesta a la Municipalidad de Villa María del Triunfo por incumplir con el pago de beneficios sociales a un ex trabajador y por no atender una medida inspectiva de requerimiento. SUNAFIL determinó que la entidad vulneró normas laborales al no pagar la gratificación, bonificación extraordinaria, CTS y vacaciones truncas correspondientes a los periodos 2016-2017, pese a haber sido debidamente requerida. La municipalidad alegó falta de presupuesto y presentó documentos que, según afirmó, acreditaban los pagos; sin embargo, la autoridad comprobó que estos solo demostraban gestiones administrativas, mas no la cancelación

efectiva de las deudas laborales.

Aplicando el principio de verdad material, la Intendencia revisó toda la documentación y verificó que los supuestos pagos no fueron realizados o quedaron incompletos. Además, se estableció que la falta de disponibilidad presupuestal no exime a la entidad del cumplimiento de sus obligaciones laborales, ya que los derechos de los trabajadores gozan de prioridad constitucional. En consecuencia, SUNAFIL declaró infundado el recurso de apelación y confirmó la multa de S/ 35,482.50, ratificando que la administración pública debe cumplir con sus deberes laborales conforme a los hechos comprobados y no ampararse en excusas formales o presupuestales.

La Resolución N.º 00969-2021-SUNAFIL/ILM confirma la multa contra la Municipalidad de Villa María del Triunfo por no pagar los beneficios sociales de un ex trabajador ni cumplir con una medida inspectiva de requerimiento. La entidad fue sancionada por no abonar gratificaciones, bonificación extraordinaria, CTS y vacaciones truncas de los periodos 2016-2017. Alegó falta de presupuesto y presentó documentos administrativos que, tras la verificación, no acreditaron pagos efectivos sino simples trámites internos.

Bajo el principio de verdad material, SUNAFIL revisó los hechos y comprobó que los montos seguían pendientes, por lo que la falta de recursos no justificaba el incumplimiento de derechos laborales con prioridad constitucional. En consecuencia, se declaró infundado el recurso de apelación y se confirmó la multa de S/ 35,482.50, reiterando que la Administración debe actuar según los hechos reales y no en base a excusas formales.

V. Resultados

¿En qué medida la Municipalidad distrital de Ate respeta el principio de razonabilidad en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE, considerando el principio de verdad material?

La Municipalidad Distrital de Ate, en el ejercicio de su potestad sancionadora, presenta deficiencias en la aplicación del principio de razonabilidad dentro de los procedimientos administrativos por presunta omisión del certificado ITSE. A partir del análisis del caso de la Botica Peruana de Apóstol Santiago S.A.C., se advierte que las imputaciones se sustentaron en actas de constatación elaboradas sin una verificación exhaustiva de la existencia del certificado vigente, lo que derivó en una sanción inicial injustificada. Esta práctica evidencia una tendencia a priorizar el formalismo y la presunción de infracción sobre la verificación real de los hechos, contraviniendo el deber de la administración de actuar con objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.

En cuanto a las sanciones impuestas, la autoridad municipal no ponderó adecuadamente los criterios de proporcionalidad —entendida como exigencia de que la sanción sea idónea, necesaria y equilibrada con respecto al objeto público tutelado— como exige el numeral 1.4 del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444. Tal procedimiento debe evitar la aplicación mecánica de sanciones que no se ajusten al contexto concreto del administrado, tal como advierte doctrina que identifica la infrapunición y el exceso de punición como extremos antijurídicos de la potestad sancionadora. En consecuencia, la autoridad incurre en arbitrariedad cuando no modula la sanción según la gravedad, los antecedentes y la conducta real del administrado.

De igual modo, la revisión de las fases del proceso sancionador pone en evidencia una violación al principio de verdad material: la autoridad omitió investigar de oficio hechos relevantes y no agotó los medios probatorios necesarios antes de dictar la resolución sancionadora. Jiménez (2011) indica que la autoridad debe “verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, adoptando todas las medidas probatorias necesarias aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados”. De no hacerlo, la

decisión queda fundamentada en meras presunciones y no en la realidad fáctica, afectando el derecho de defensa del administrado y la legitimidad institucional del acto.

Por lo tanto, se espera como resultado principal que la Municipalidad Distrital de Ate no aplique razonablemente el principio de proporcionalidad al sancionar por presunta omisión del certificado ITSE, al recurrir a imputaciones sin comprobación adecuada, imponer sanciones desproporcionadas y obviar la exhaustiva verificación fáctica requerida por el principio de verdad material.

¿Se encuentra debidamente sustentada la imputación de infracción administrativa por omisión del certificado ITSE, a la luz del principio de verdad material y la carga de verificación que corresponde a la administración municipal?

La imputación de una infracción administrativa por la supuesta omisión del certificado ITSE debe basarse en una verificación seria y objetiva de los hechos, y no en simples presunciones o apreciaciones incompletas. Cuando la Municipalidad procede a sancionar únicamente porque el documento no fue hallado durante la inspección, sin realizar diligencias adicionales que permitan confirmar su existencia o vigencia, se vulnera el principio de verdad material. Este principio exige que toda decisión administrativa se apoye en una constatación real y comprobada de los hechos, lo que, como sostiene Pacori (2025), implica que la autoridad no puede limitarse a lo que figura en el expediente, sino que debe buscar la verdad efectiva detrás de las actuaciones administrativas.

En el marco del procedimiento sancionador, la carga de la prueba recae principalmente en la administración pública, sobre todo cuando esta decide imponer una sanción que afecta derechos o intereses del administrado. La Ley 27444 establece que la autoridad tiene el deber de actuar de oficio para reunir los elementos necesarios que le permitan adoptar una decisión fundada, evitando delegar dicha carga en el administrado. En esa línea, Macassi y Salazar (2020) señalan que tanto la carga probatoria como el estándar de prueba en materia sancionadora deben servir como salvaguardas frente a la arbitrariedad

y garantizar un equilibrio entre la potestad punitiva del Estado y los derechos del ciudadano.

Si, en un caso concreto, la autoridad municipal no revisa los registros de la entidad responsable de emitir los certificados ITSE ni solicita informes técnicos o descargos cuando existen indicios de su existencia, la imputación queda sin sustento real. El artículo 1.11 del TUO de la Ley 27444 es claro al disponer que la Administración debe “verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones”. Por tanto, una actuación basada únicamente en las apariencias o en la omisión de consultas esenciales contradice el deber de exhaustividad que impone el principio de verdad material y desnaturaliza la función garantista del procedimiento sancionador.

A ello se suma que toda imputación debe estar debidamente motivada. La autoridad no solo debe indicar que el administrado carece del certificado, sino explicar qué medidas tomó para comprobarlo, qué documentos revisó y por qué descartó su existencia. Cuando las resoluciones se limitan a señalar que “no se halló el certificado” sin detallar el procedimiento seguido, se vulnera el derecho de defensa, el deber de motivación y el principio de transparencia administrativa. La motivación no es una formalidad, sino la garantía de que la decisión se apoya en una valoración razonada y verificable de los hechos.

En conclusión, las imputaciones por presunta omisión del certificado ITSE no se encuentran debidamente sustentadas desde la perspectiva del principio de verdad material ni conforme a la carga de verificación que corresponde a la administración. Al haberse formulado sobre actas sin comprobación rigurosa ni diligencias probatorias complementarias, tales imputaciones carecen del respaldo fáctico y jurídico necesario, debilitando así su validez como fundamento sancionador.

¿Las medidas coercitivas adoptadas (como clausura inmediata o multas) resultan proporcionales al nivel de riesgo real que implica la presunta infracción, conforme al principio de razonabilidad?

Las medidas coercitivas (clausura inmediata o multas) deben guardar correspondencia con el nivel real de riesgo que implica la presunta infracción, y no derivarse de un solo acto formalista. No obstante, cuando la municipalidad adopta sanciones sin evaluar si el incumplimiento efectivamente representa peligro o perturbación grave, incurre en un uso desmedido del poder sancionador. En el contexto peruano, la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador reconoce que el principio de razonabilidad está vinculado con la proporcionalidad, de modo que una sanción debe adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y mantener proporción entre medios y fines.

En el desarrollo de este trabajo, la constatación de la jurisprudencia con la doctrina coincide en que la Administración tiene el deber de ponderar cada sanción, no aplicarla de forma rígida o automática. En el artículo “Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas” se señala que el principio de proporcionalidad es un criterio orientador fundamental del ejercicio de la potestad sancionadora, imponiendo que la sanción sea adecuada, necesaria y proporcional frente a la conducta imputada (Tirado, 2011). Así, no basta que la norma permita multas o clausuras: la autoridad debe justificar por qué esa medida es la menos gravosa compatible con la protección del interés público.

Además, la normativa peruana ha asumido expresamente que el principio de razonabilidad es una figura equivalente al de proporcionalidad en procedimientos sancionadores, requiriendo los tres momentos clásicos: idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta. En otras palabras, si hay opciones menos gravosas que logren el mismo resultado preventivo, la autoridad debe preferirlas. Si la Municipalidad opta por clausurar sin antes advertir, notificar o imponer una multa moderada, omite la evaluación necesaria de las circunstancias reales, vulnerando este test de proporcionalidad.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también refuerza este control sobre el poder sancionador municipal. En la sentencia 2192-2004-AA, el TC afirmó que para cumplir con el principio de razonabilidad (y proporcionalidad), una sanción debe estar justificada, motivada y circunscrita al margen permitido por la ley, evitando castigos excesivos frente al hecho imputado. En ese sentido, si la clausura inmediata o multa alta se ordena ante una mera omisión formal y sin evaluación de riesgo real, la decisión puede ser considerada arbitraria por el órgano constitucional.

En síntesis, al contrastar con la doctrina peruana y la jurisprudencia constitucional, se corrobora que las medidas coercitivas aplicadas por la Municipalidad de Ate se alejan del estándar de proporcionalidad exigido. Las sanciones no respetan debidamente la ponderación entre medios y fines ni valoran el riesgo real ni la conducta del administrado. Por tanto, la hipótesis principal queda reafirmada: las medidas coercitivas adoptadas no resultan proporcionales al riesgo real implicado, pues se imponen de modo automático, sin análisis razonado ni mitigación adecuada.

IV. Conclusiones

- Se concluye que la Municipalidad Distrital de Ate no ha aplicado de manera adecuada el principio de razonabilidad en los procedimientos sancionadores por presunta omisión del certificado ITSE, ya que en varios casos se evidenció una actuación carente de verificación objetiva de los hechos. Las decisiones se sustentaron en simples actas de constatación sin una investigación previa ni una valoración integral del contexto, lo que refleja una actuación mecánica y alejada del deber de proporcionalidad que exige el derecho administrativo.

- Del análisis realizado se advierte que las imputaciones emitidas por la presunta falta del certificado ITSE se formularon sin comprobar rigurosamente la existencia o vigencia del documento, vulnerando el principio de verdad material. La autoridad municipal se limitó a la apariencia de incumplimiento sin ejercer su deber de impulso probatorio, generando sanciones que carecen de sustento real y que afectan el derecho de defensa de los administrados.

- Se determinó que las sanciones impuestas por la municipalidad no han tomado en cuenta el nivel real de riesgo ni la conducta diligente del administrado, aplicándose de manera automática sin un análisis razonado de las circunstancias particulares de cada caso. Esta práctica contraviene el principio de proporcionalidad y convierte el poder sancionador en un instrumento de formalismo punitivo, antes que en una herramienta preventiva y correctiva orientada al interés público.

- Finalmente, se concluye que la falta de motivación adecuada en las resoluciones sancionadoras refuerza la debilidad de las decisiones administrativas. En diversos casos, la autoridad no explica los fundamentos técnicos ni jurídicos que justifican la medida adoptada, incumpliendo con el deber de motivación previsto en la Ley 27444 y debilitando la legitimidad de sus actos frente al ciudadano.

V. Recomendaciones

- Se recomienda que la Municipalidad Distrital de Ate implemente mecanismos de capacitación permanente para su personal de fiscalización y sanción, a fin de asegurar la correcta aplicación del principio de razonabilidad y el respeto al debido procedimiento administrativo. Esto permitirá decisiones mejor fundamentadas y evitará sanciones desproporcionadas.

- Es necesario que la entidad municipal adopte un protocolo de verificación previa que obligue a comprobar, mediante consulta directa con la Subgerencia de Gestión del Riesgo de Desastres u otras áreas competentes, la vigencia del certificado ITSE antes de formular una imputación. De esta forma se garantizará el respeto al principio de verdad material y se reducirá el margen de error administrativo.

- Se sugiere que la Municipalidad incorpore en su reglamento sancionador criterios objetivos de graduación de sanciones, que contemplen el nivel real de riesgo y la conducta del administrado. Así, se podrá aplicar medidas proporcionales y evitar respuestas automáticas que resulten arbitrarias o injustas.

- Finalmente, se recomienda reforzar la obligación de motivación de las resoluciones administrativas mediante la creación de formatos estandarizados de argumentación técnica y jurídica. Esto permitirá que cada decisión esté debidamente sustentada, fortaleciendo la transparencia institucional y la confianza ciudadana en el ejercicio del poder sancionador municipal.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, M.; Moscol, C. & Zubiaga, A. (2021). [Tesis para obtener el grado de Magister en Derecho Administrativo Económico, Universidad del Pacífico-Escuela de Postgrado]. Repositorio UP. https://repositorio.up.edu.pe/item/4bdfb42b-62c8-413c-968d-278a3ab36e3b

Decreto Supremo N° 002-2018-PCM (2018). *Decreto Supremo que aprueba el Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.* Presidencia de la República.

García, E. y Fernández, T. (2011). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. Bogotá: Palestra,

Gómez, M. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Editorial Aranzadi, Segunda Edición,

Guzmán, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. *IUS ET VERITAS*, *19*(38),228–249. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12203

Jiménez, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 189–206. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.009

Macassi Zavala, J. P., & Salazar Ortiz, E. E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Derecho & Sociedad*, *1*(54), 337–356. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22425

Morón, J. (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, 9na edición.

Ocampo, F. (2011). El principio de razonabilidad como límite a la tipificación

reglamentaria de los organismos reguladores. *IUS ET VERITAS*, *21*(42), 290–304. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12094

Pacori, J. (2025). El principio de verdad material en el Procedimiento Administrativo. Revista Iuris Dictio Perú, (7), 7 – 12. https://corporacionhiramservicioslegales.com/2025/10/10/el-principio-de-verdad-material-en-el-procedimiento-administrativo/

Tirado, J. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Derecho PUCP*, (67), 457–467. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.020

Tribunal Constitucional (2002). Expediente N.° 238-2002-AA/TC-Lima. Lima: 20 de agosto de 2002. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00238-2002-AA.html

Tribunal Constitucional (2004). Expediente N.° 0090-2004-AA/TC-Lima. Lima: 5 de julio de 2004. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html

Tribunal Constitucional (2004). Expediente N° 2192-2004-AA /TC-Tumbes. Lima: 11 de octubre de 2004. https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/07/STC-2192-2004-AA-principio-de-proporcionalidad-LP.pdf

Tribunal Constitucional (2005). Expediente N.° 3741-2004-AaITC-Lima. Lima: 14 de noviembre de 2005. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf

Tribunal Constitucional (2012). Expediente N.° 00452-2012-PA/TC-Lima. Lima: 18 de julio de 2012. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00452-2012-AA.html

Tribunal Constitucional (2012). Expediente N.° 04944-2011-PA/TC-Lima. Lima: 16 de enero de 2012. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/04944-2011-AA.html

Tribunal Constitucional (2012). Expediente N° 00156-2012-PHC/TC-Lima. Lima: 8 de agosto de 2012. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf

Tribunal Constitucional (2025). Expediente N.º 01249-2024-PA/TC-Lima. Lima: 6 de marzo de 2025. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01249-2024-AA.pdf?_gl=1*1cl4wt2*_ga*MTY5OTUxNzE4Mi4xNzQ3MzE0ODI5*_ga_BK92586FH9*czE3NDczMzczNjckbzUkZzEkdDE3NDczMzgzNTEkajU3JGwwJGgxOTc2ODUzMTM1

MATRIZ DE CONSISTENCIA

TÍTULO: La razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE: Análisis del principio de verdad material a partir de la experiencia en la Municipalidad distrital de Ate

NOMBRE Y APELLIDO: Carlos Terushige Abanto Dextre

VII.

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	METODOLOGÍA
Problema general	**Objetivo General**	**Hipótesis General**	**Tipo**
¿En qué medida la Municipalidad distrital de Ate respeta el principio de razonabilidad en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE, considerando el principio de verdad material?	Analizar la aplicación del principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador por presunta omisión del certificado ITSE, a partir de la experiencia de la Municipalidad distrital de Ate y considerando el principio de verdad material.	La Municipalidad distrital de Ate no respeta de manera adecuada el principio de razonabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores por presunta omisión del certificado ITSE, al basarse en imputaciones sin verificación suficiente, vulnerando así el principio de verdad material.	Analítica - Descriptiva
Problema Específico 1	**Objetivo Específico 1**	**Hipótesis Específica 1**	
¿Se encuentra debidamente sustentada la imputación de	Evaluar si los actos de imputación municipal por presunta falta del certificado ITSE se	Las imputaciones formuladas por la	

infracción administrativa por omisión del certificado ITSE, a la luz del principio de verdad material y la carga de verificación que corresponde a la administración municipal?	fundamentan adecuadamente bajo el principio de verdad material y la verificación previa de los hechos.	presunta omisión del ITSE se sustentan en actas de constatación que no verifican con rigor la existencia del certificado vigente, lo cual vulnera el principio de verdad material.	
Problema Específico 2	**Objetivo Específico 2**	**Hipótesis Específica 2**	
¿Las medidas coercitivas adoptadas (como clausura inmediata o multas) resultan proporcionales al nivel de riesgo real que implica la presunta infracción, conforme al principio de razonabilidad?	Determinar si las sanciones impuestas por la municipalidad resultan proporcionales y razonables frente a la naturaleza y gravedad del riesgo que se pretende prevenir.	Las sanciones impuestas por la municipalidad no consideran el nivel real de riesgo ni la conducta diligente del administrado, aplicándose de forma automática sin ponderación razonable de los hechos.	**Población y muestra** Resoluciones administrativas