

## Hermenéutica constitucional y sostenible del Derecho Administrativo

### Constitutional and sustainable hermeneutics of the Administrative Law

### Hermenêutica constitucional e sustentável do Direito Administrativo

Recibido: 28/08/2021 | Revisado: 04/09/2021 | Acepto: 08/09/2021 | Publicado: 11/09/2021

**Jorge Isaac Torres Manrique**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5202-3886>

Escola Interdisciplinar de Direitos Fundamentais Praeeminentia Iustitia, Peru

E-mail: [kimblellmen@outlook.com](mailto:kimblellmen@outlook.com)

**Magno Federici Gomes**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4711-5310>

Escola Superior Dom Helder Câmara, Brasil

E-mail: [magnofederici@gmail.com](mailto:magnofederici@gmail.com)

#### Resumen

Si bien es cierto que a la interpretación del derecho administrativo le asiste una innegable autonomía, la misma no debe ser entendida como justificación para declararse extranjera o ajena al sistema jurídico que actualmente rige, esto es, al estado constitucional de derecho. Los objetivos de esta investigación son sistematizar la interpretación jurídica de las normas administrativas y presentar su relación con los derechos fundamentales. El artículo ha empleado el método jurídico-teórico, con técnica deductiva. En ese sentido, la interpretación en sede administrativa no puede inobservar los principios y derechos constitucionales, de otro modo, se vulneraría diversos derechos fundamentales de los administrados, resaltando, entre ellos, la seguridad jurídica administrativa y la sostenibilidad.

**Palabras clave:** Hermenéutica administrativa; Interpretación del Derecho Administrativo; Constitucionalización de la interpretación del Derecho Administrativo; Sostenibilidad.

#### Abstract

Although it is true that the interpretation of administrative law is assisted by an undeniable autonomy, it should not be understood as a justification for declaring oneself a foreigner or alien to the legal system that currently governs, that is, the constitutional state of law. The objectives of this research are to systematize the legal interpretation of administrative rules and present their relationship with fundamental rights. The article has used the legal-theoretical method, with deductive technique. In that sense, the interpretation in the administrative headquarters cannot disregard the constitutional principles and rights, otherwise various fundamental rights of the administrated would be violated, highlighting among them, the administrative legal security and the sustainability.

**Keywords:** Administrative hermeneutics; Interpretation of Administrative Law; Constitutionalization of the interpretation of Administrative Law; Sustainability.

#### Resumo

Embora seja verdade que a interpretação do Direito Administrativo é coadjuvada por uma autonomia indiscutível, não deve ser entendida como justificativa para se declarar estrangeiro ou alheio ao ordenamento jurídico que atualmente rege, ou seja, o estado de direito constitucional. Os objetivos desta pesquisa são sistematizar a interpretação jurídica das normas administrativas e apresentar sua relação com os direitos fundamentais. O artigo utilizou o método jurídico-teórico, com técnica dedutiva. Nesse sentido, a interpretação na sede administrativa não pode desconsiderar os princípios e direitos constitucionais, caso contrário, diversos direitos fundamentais dos administrados seriam violados, destacando-se, entre eles, a segurança jurídica administrativa e a sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Hermenêutica administrativa; Interpretação do Direito Administrativo; Constitucionalização da interpretação do Direito Administrativo; Sustentabilidade.

## 1. Prolegómeno

Se sabe que la interpretación jurídica de las normas es indispensable, especialmente con el objetivo de lograr la plenitud de los derechos.

Así que la jurisprudencia suele tener un papel muy importante con relación a la interpretación jurídica, ya que hace posible comprender y aplicar las normas.

En lo que toca al Derecho Administrativo, es de suma relevancia un análisis exhaustivo de la hermenéutica administrativa, basada en la interpretación constitucional. Eso porque él tiene caracteres propios que exigen repensar las reglas y técnicas hermenéuticas en su campo específico de conocimiento.

Además, para que prevalezca el Estado Democrático de Derecho, es necesario un análisis e interpretación de la Ley administrativa con base en la Constitución, ya que ella proporciona orientaciones adecuadas para la realización de los derechos fundamentales.

La presente entrega dice relación en desentrañar, en primer término, las diversas aristas de la interpretación jurídica en sede administrativa, y en un segundo momento, plantear un análisis desde el balcón de los derechos fundamentales, siendo estos los objetivos de este artículo.

## 2. Metodología

Para cumplir los objetivos antes mencionados, en la realización de este artículo se ha utilizado el método jurídico-teórico y el razonamiento deductivo, con una técnica de investigación bibliográfica.

De manera que la investigación ha utilizado la doctrina y la legislación, de Perú, Bolivia y Brasil. La técnica deductiva emplea argumentos generales para llegar a las conclusiones, técnica esa que suele ser planteada por investigadores que buscan un pensamiento lógico, pues habrá una relación lógica entre las premisas y las conclusiones, en conformidad con Mezzaroba y Monteiro (2009, p. 65).

## 3. Resultados y Discusión

### 3.1 Entendiendo el proceso de interpretación

Para Rabbi-Baldi Cabanillas y Betti, el proceso interpretativo, en general, responde al problema epistemológico del entender, motivo por el cual la interpretación puede caracterizarse como la acción en la cual el resultado o evento útil es entender. Así, prepara el camino para la insustituible integración del par sujeto- objeto en el proceso interpretativo en el que las normas ya no son lo único, sino una parte (importante, sin duda, más parte al fin) de ese conjunto de elementos o materiales que constituyen lo jurídico y que, a través de ese proceso –para llamarlo con Kaufmann– de puesta en correspondencia de aquellos por medio sus operadores, culmina en la elucidación del derecho (Rabbi-Baldi Cabanillas & Betti, 2007, p. 187-188).

Somos contestes con lo afirmado por el gran jurista italiano, puesto que en puridad las normas legales, los códigos, las constituciones, no vienen con su qué quiere decir incluido. Y precisamente dicho punto no obedece su naturaleza a un tema decimal, sino más bien capital, en tanto que debido a ello, esto es, la interpretación jurídica hace su flameante aparición, ante la imposibilidad de encontrar su significado o sentido para su aplicación específica a casos concretos.

En dicho proceso, la jurisprudencia permite fundir en armónica convivencia los datos de la tradición con las nuevas adquisiciones y, de este modo, realizar la continuidad de la vida del Derecho. De ahí que inevitablemente todos los operadores del derecho (también todo juez) valoren las conductas sometidas a consideración y, si bien no se quiere desconocer la propia autonomía del objeto a interpretar, sí se trata de reconocer la espontaneidad del sujeto que lo interpreta y la esencial contribución que aporta al proceso interpretativo. Esta comprensión no se asume como una tarea solipsista, pues encuentra en el proceso judicial la sede por excelencia donde presentar y debatir críticamente tales entendimientos (Rabbi-Baldi Cabanillas & Betti, 2007, p. 187-188).

En efecto, la jurisprudencia juega un importante papel en predios de la interpretación, pues, es a través de los fundamentos esgrimidos en sus resoluciones de manera previa para poder resolver, que se consigue conocer los alcances y sentido de una norma. Dicha labor le es correspondiente no solo en sede judicial, sino, en la totalidad de jurisdicciones que registre un sistema jurídico, *verbi gratia*: arbitral, comunal, militar, electoral, administrativa.

Asín también, Guastini habla de las tres principales acepciones o formas de entender la interpretación: i) como la adscripción o detección de un significado, en cuyo caso tendrá sentido decir que un enunciado interpretativo es verdadero o falso, ii) como la decisión o propuesta de un significado entre los diversos posibles (verdad o falsedad), iii) como la creación de un significado, que significaría también traspasar el umbral de la interpretación (Atienza, 2016, p. 23-24).

Combinamos con lo señalado por el profesor Guastini, en razón a que efectivamente las mismas son las que se vienen aplicando en la mayoría de sistemas jurídicos del orbe. En tal sentido, la interpretación en los predios del derecho administrativa no podía ser la excepción, con sus particularidades propias por supuesto.

### **3.2 Interpretación jurídica en sede administrativa**

En principio, el Derecho Administrativo, igual que cualquier otro conocimiento jurídico, no consiste en una repetición de textos –legales o judiciales–, sino especialmente en su interpretación. Es decir, en primer lugar, se debe seleccionar cuál es el material jurídico relevante y, en segundo lugar, darle sentido y aplicarlo en la solución de casos. En otras palabras, aplicar el derecho supone –como paso previo y necesario– interpretarlo. Por tanto, el juez, pero también la Administración (esto es, el Poder Ejecutivo), deben interpretar el derecho. Empero, la interpretación del Derecho Administrativo nos exige modular y profundizar ciertas reglas y técnicas de interpretación –es decir, las pautas hermenéuticas– por las características propias de este Derecho. Así tenemos: i) la existencia de dos subsistemas en nuestro ordenamiento jurídico (público/privado). Nótese que comúnmente la interpretación en términos clásicos gira alrededor del derecho privado. Las reglas y las técnicas, e incluso los ejemplos, son propios del derecho privado (o en su caso, Penal). No obstante, el Derecho Administrativo tiene caracteres propios que nos exigen repensar las reglas y técnicas hermenéuticas en el campo específico de nuestro conocimiento. Así, por caso, el Derecho Público, a veces y ante ciertas indeterminaciones, se integra con el Derecho Privado; y ii) el principio de clausura del modelo de Derecho Público (todo lo que no está permitido, está prohibido) (Balbín, 2015, p. 5-6).

Seguidamente, tenemos que la aplicabilidad de principios autónomos del Derecho Administrativo tiene que contar como basamento la armonía con la preceptiva constitucional. En segundo término, la aplicabilidad subsidiaria y restringida de los criterios interpretativos del Código Civil, a las relaciones jurídico-administrativas.

Esto es, que primero, los criterios interpretativos del Código Civil son aplicables siempre y cuando no pugnen con los principios intrínsecos del ordenamiento administrativo, y segundo que los mismos no siguen un orden de prelación predeterminado en la determinación del sentido y alcance de la ley, y por tanto, del Derecho Administrativo (Celis Danzinger, 2019, p. 41-81).

Al respecto, es de apostrofar que la obligada armonía de lo que engloba el derecho administrativo con el derecho constitucional, encuentra basamento en la quintaesencia del ordenamiento jurídico vigente, esto es, en el Estado Constitucional de Derecho. Actual sistema jurídico en el que la Constitución se yergue como un nuevo orden de valores, en el que a la totalidad de ramas jurígenas les corresponde ineludiblemente abrazar el espíritu contenido en la misma. Y en relación a la pertinencia de la aplicación de los criterios de interpretación del Código Civil al derecho administrativo, se debe entender en tanto la distinta naturaleza de ambas ramas del derecho así lo exige. Y es que la protección o salvaguarda del Código Civil se encuentran orientadas a la persona de manera particular, en vista de su escenario de derecho privado (todo lo no impedido se encuentra permitido). No obstante, el derecho administrativo proviene del derecho público (solo se encuentra permitido lo que de manera expresa lo señala la norma legal). En ese orden de inteligencia, la prevalencia de protección deviene en favor de los administrados en su conjunto, esto es, de la comunidad de manera general, en lugar de orientarse al administrado de manera individual.

### 3.3 Autonomía de la interpretación administrativa

La mayoría de los casos son resueltos por la Administración sin intervención judicial. Por tanto, el Derecho (su interpretación y aplicación), como método de resolución de conflictos es construido y aplicado básicamente por la Administración y más allá de los matices en la interpretación del Derecho Administrativo, cierto es que se recurre a los métodos interpretativos comunes (Balbín, 2015, p. 13).

Ello obedece, además a que le corresponde a la administración no solamente hacerse cargo que se presentan en sus fueros, sino que también atender y solucionar sus eventuales conflictos. De otro modo, tendríamos el escenario extremo, esto es, la ausencia de jurisdicción administrativa, para dar paso a la judicialización inmediata sin agotamiento previo de la totalidad de conflictos originados en la administración. Lo que abona de manera innegable en favor de la autonomía de la jurisdicción y consecuente interpretación en sede administrativa.

### 3.4 Interpretación y discrecionalidad administrativa

Tenemos que interpretar es aplicar el ordenamiento en un caso singular, según criterios predeterminados, más allá de sus aspectos subjetivos. Por su parte, el ejercicio de potestades con libertad o arbitrio supone que el ordenamiento jurídico le permite al órgano que debe aplicar las normas ante los casos concretos, elegir entre dos o más caminos posibles y jurídicamente correctos. Entonces, el Ejecutivo cuando aplica el derecho debe: i) Constatar el hecho, es decir su existencia y alcance (interpretación), ii) Encuadrarlo en el marco jurídico –subsumir el hecho en el derecho (interpretación), iii) Aplicar el derecho (ejercicio reglado o discrecional), iv) Resolver cómo ejercer sus facultades (ejercicio reglado o discrecional) (Balbín, 2015, p. 15).

Y es que al igual que al poder judicial, la administración queda obligada a no aterrizar en lo subjetivo y en consecuencia, argumentar e interpretar asida de una sólida fundamentación jurídica. Entonces, los principios de razonabilidad, legitimidad y seguridad jurídica, cobran protagonismo.

Si bien es cierto que *Savigni* propuso como géneros interpretativos: i) gramatical, ii) lógico e histórico, iii) sistemático, iv) teleológico; el intérprete debe tener presente la voluntad del legislador (histórica y actual), el análisis sistemático, el fin de la institución y su propia valoración (esto es, el reconocimiento de los derechos fundamentales, los valores jurídicos y la utilidad y previsibilidad de sus decisiones) y ubicar en este escenario al interés público (Balbín, 2015, p. 27-29).

En efecto, en tanto que los cuatro géneros interpretativos referidos se encuentran más bien enmarcados en lo correspondiente a la sede judicial. A diferencia de lo tocante a las consideraciones de interpretación específica que le asisten al derecho administrativo.

### 3.5 Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad en sede administrativa

Al respecto, tenemos que García de Enterría, sostiene que todo concepto jurídico indeterminado, en cualquier sector del ordenamiento, es que su aplicación solo permite una única solución justa, el ejercicio de una potestad discrecional permite, por el contrario, una pluralidad de soluciones justas, o, en otros términos, optar entre alternativas que son igualmente justas desde la perspectiva del Derecho (Martínez, 2017, p. 98).

En efecto, en principio es de verse conceptos jurídicos indeterminados, *verbi gratia*: bien común, que devienen en inaplicable de manera correcta a la norma legal. Ello, en razón al desconocimiento de su preciso, amplio como acabado significado. Por otro lado, resulta menester sostener que es precisamente en razón a la propia naturaleza de conceptos jurídicos indeterminados y potestad discrecional administrativa, que a ambos les asiste una única manera legítima de resolución y varias igualmente justas, respectivamente.

### 3.6 Principios jurídicos de interpretación aplicables al derecho administrativo

Cabe señalar que los mismos resultan ser subsidiarios y coadyuvantes de los principios constitucionales, pueden ser extraídos de otros cuerpos normativos. Así tenemos: (Celis Danzinger, 2019, p. 70-73).

**3.6.1 Criterio lógico y sistemático.** Los preceptos jurídico-administrativos deben ser interpretados armónica y coordinadamente con otras disposiciones normativas ya sea a nivel de una misma ley o entre diversos preceptos.

**3.6.2 Interpretación administrativa es de derecho estricto.** En materias organizativas la interpretación del Derecho Administrativo, es restrictiva, vale decir, no opera el criterio analógico.

**3.6.3 Donde el legislador no distingue no corresponde al intérprete hacerlo también.** Aforismo jurídico que ha sido aplicado en determinadas circunstancias.

**3.6.4 Las normas de derecho público, y por tanto las del derecho administrativo rigen in actum.** Este criterio ha sido aplicado en materia funcionaria.

**3.6.5 Interpretación restrictiva de las normas de excepción.** Se trata de una preceptiva que debe aplicarse restrictivamente.

### 3.7 Principios de derecho administrativo a la luz de la constitucionalidad

Los principios del Derecho -como reconoce amplia y unánimemente la doctrina- se constituyen en enunciados normativos que cumplen tres papeles fundamentales: i) sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y iii) finalmente, en caso de insuficiencia normativa específica, se emplean como fuente integradora del Derecho. Es así que los principios constituyen el origen, fuente, causa, inicio, base o fundamento, en la medida en que contribuyen, dan soporte y fijan los criterios básicos o pilares estructurales argumentativos, que tienden a garantizar derechos fundamentales, especialmente en materia administrativa. Finalmente, debe destacarse la interrelación de los principios y la obligación de su aplicación en el Derecho Administrativo, ello en resguardo de los derechos y garantías que asisten al administrado o a quien tuviera relación con la Administración Pública (Balderrama Pérez & Santiago Salame & Bustillo Ayala, s.d., p. 1).

El sistema jurídico boliviano presenta tales: i) Legalidad, ii) Debido Proceso, iii) Buena Fe, iv) Celeridad y Economía Procesal, v) *Indubio Pro Actione*, vi) Informalismo, vii) Verdad Material, viii) Publicidad, ix) Legalidad en Materia Administrativa Sancionadora, x) Tipicidad, xi) Discrecionalidad, xii) Proporcionalidad, xiii) *Non Bis In Idem*, xiv) *Non Reformatio in Peius*, xv) Autotutela (Balderrama Pérez. & Santiago Salame & Bustillo Ayala, s.d., p. 1-61).

En el caso peruano, es de referir que el Inc. 1., del Art. IV.-, del Título Preliminar, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (publicado en fecha 21/03/01 y vigente luego de seis meses de su publicación), registra 16 principios, a saber: 1.1. De legalidad.-, 1.2. Del debido procedimiento.-, 1.4. De razonabilidad.-, 1.5. De imparcialidad.-, 1.6. De informalismo.-, 1.7. De presunción de veracidad.-, 1.8. De buena fe procedimental.-, 1.9. De celeridad.-, 1.10. De eficacia.-, 1.11. De verdad material.-, 1.12. De participación.-, 1.13. De simplicidad.-, 1.14. De uniformidad.-, 1.15. De predictibilidad o de confianza legítima.-, 1.16. De privilegio de controles posteriores.-.

Además, que recientemente en fecha 21/12/16, fue publicado el D. Leg. N° 1272, por el que se modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General, N° 27444 y deroga la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo. El mismo que entró en vigencia en fecha 22/12/16. A través de dicho Decreto, se incorporan 03 principios a los referidos en los citados inciso

y artículo. Así tenemos: 1.17. Del ejercicio legítimo del poder.-, 1.18. De responsabilidad.- y 1.19. De acceso permanente.-. Ello, con la intención de lograr la plena sintonización de los principios del derecho administrativos con los principios consagrados en la Constitución Política.

No obstante, es de señalar que existen otros principios que también son de igual o mayor importancia que los vigentes, pero que, aún no han sido positivizados en el derecho peruano. En ese orden de ideas, es de mencionar entre ellos a los principios de: i) seguridad jurídica, ii) economía, y iii) publicidad.

Así, empezamos con el principio de seguridad jurídica. Y al respecto, tenemos que:

*Aunque la simbiosis plena entre 'justicia' y 'seguridad' solamente puede darse a nivel divino, el tercer nivel de seguridad jurídica aspira, de todos modos, a trabajar por una seguridad jurídica entendida como el resultado de que se realizan actos de justicia. Así entendida la seguridad jurídica, ella no se conforma con la necesidad de predecir eventos, de controlar los riesgos y de programar la estabilidad en las relaciones humanas. También requiere que ese mecanismo predictivo, esa neutralización de peligros y tal planificación de procesos humanos estables, brinde a la postre un producto aceptable, básicamente justo, respetuoso de los derechos humanos básicos. Actualmente, cuando se utiliza la expresión «seguridad jurídica», se la emplea, comúnmente, en la tercera versión o nivel (Sagüés, 1997, p. 219).*

Por otro lado, la seguridad jurídica:

*(...) supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades; es decir, la seguridad jurídica se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, realizados por las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de las personas, permitiendo a los actores del sistema estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad (Fernández Lamela, 2003, p. 757).*

Además:

*El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial la de los poderes públicos), frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone 'la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho' (STCE 36/1991, FJ. 5) (García Belaunde, 2009, p. 757).*

Entonces, es de verse que está bastante claro que el principio de seguridad jurídica no es abrazable por los principios del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General y del D. Leg. N° 1272; en tanto que es más amplio y protector que incluso todos los principios señalados, pues, comporta un accionar y compromiso mayor de la administración no solamente con el administrado, sino también, con el ordenamiento jurídico. Una suerte de garante mayor por excelencia.

En segundo término, tenemos que el principio de economía, es aquel que tiene por misión representar una importante disminución de la misma, en la triada de: tiempo, dinero y esfuerzo. Ello, en favor de los administrados. Sin embargo, se tiene que en los principios contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, solo se contempla la celeridad, es decir, únicamente unimismable a la primera calidad del principio de economía, esto es, al tiempo.

En tercer lugar, abordaremos el principio de publicidad. Y es de verse, que no encuentra un principio de la Ley N° 27444, que siquiera se le acerque, pues, el principio de acceso permanente se encuentra orientado a que el administrado pueda tener un acercamiento inmediato a la documentación o información pública, acerca de la cual precise tomar conocimiento, esto es, se refiere al derecho a la transparencia y acceso a la información pública.

Como señalamos, ello dista largamente con lo que abraza el principio de publicidad en el procedimiento administrativo, debido a que este último se encuentra relacionado con el compromiso concreto, verificable y *ex officio* de la administración, de publicar la información que le es relevante y de especial interés a los administrados en su conjunto, en vista que se trata de información que tiene el carácter de dominio o conocimiento general o de toda la población, pues por ejemplo, de por medio está poder saber que se hizo o se hará con el presupuesto asignado a la administración (institución pública) y que además, corresponde a los administrados, en tanto que es producto del abono de sus impuestos abonados y por abonar al Estado. Estamos hablando básicamente, del derecho a la rendición de cuentas, por parte de la administración hacia los administrados.

Si bien es cierto que el Inc. 2., *in fine*, del Art. IV.-, del Título Preliminar, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, juridiza: “*la relación de principios anteriormente enunciados no tiene carácter taxativo*” y por ende, abarca al abanico de principios que se inspiran en la naturaleza del procedimiento administrativo. Sin embargo, es pertinente precisar que ello no es suficiente, en mérito a que el efecto no resulta siendo el mismo ni por asomo. De otro modo, no se justificaría la inclusión de los mismos en el título preliminar correspondiente.

Además, el hecho que (en este caso) un principio jurídico no se encuentre legalizado expresamente en la norma, dificulta la realización y salvaguarda de los derechos que el administrado tiene que irrestrictamente abrazar.

Ello también, en el entendido que si se tiene que por el simple hecho de haberse publicado una nueva norma legal en el Diario Oficial El Peruano (principio de publicidad, que se basa en un supuesto, para evitar los costos de transacción); no garantiza necesariamente que la totalidad de la población se haya dado por enterada al haber tomado conocimiento de la misma. Entonces, *a fortiori*, es de sostener que la población tendrá mayor impedimento o limitancia para enterarse de los principios legales que no figuran textualmente en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Mención aparte, merece el que como resultado del referido análisis, se aprecie que tanto el Poder Legislativo (para el caso de la Ley N° 27444), como el Ejecutivo (en el D. Leg. N° 1272), actuaron como dadores de dichas normas, premuniéndose únicamente del enfoque legalista, dejando de lado, el constitucionalista y el de justeza. Desconociendo así, la premisa fundamental que la totalidad de ramas del derecho, precisan contener y observar los lineamientos que inspiran el derecho constitucional y el de la justicia (naturaleza de transversalidad).

Si con ello no bastase, es de lamentar sobremanera, el que si bien resulta ser hasta cierto punto entendible que ello (la cosmovisión constitucional y justa), no haya cuajado y plasmado en el tiempo de la dación de la Ley N° 27444, pues, se llevó a cabo en el 2001 (casi hace dos décadas); resulta absolutamente injustificable que ello no se haya tomado en cuenta para la construcción y alumbramiento del D. Leg. N° 1272, puesto que data de hace apenas unos meses (finales de 2016). Esto es, en tiempos donde la movida o protagonismo del derecho constitucional y básicamente, del procesal constitucional, puede respirarse inevitable como saludablemente por propios y extraños, debido a que obedece a un cambio de paradigma de orden global.

Así, de lo desarrollado en la presente entrega, descartamos y rechazamos la siquiera remota posibilidad de un fin meramente atiborrador, redundante, ineficiente, ineficaz como irreflexivo, de los referidos principios del procedimiento administrativo, para ser agregados a la referida norma legal (Ley N° 27444).

Consecuentemente, se colige que de manera sustentada, objetiva y utilitarista, queda demostrada la necesidad de contar con la positivización de los principios sugeridos (seguridad jurídica, economía, publicidad), puesto que su basamento estriba en: i) la efectiva defensa y salvaguarda de los derechos de los administrados, ii) la estricta observancia de la quintaesencia de las instituciones públicas, cual es, el beneficio del administrado y iii) la garantía de la vigencia del ordenamiento jurídico. Lo que resulta ser más amplio y protector, que los demás principios regulados en la norma legal.

De modo pues, postulamos la urgente como insoslayable positivización de los referidos principios del procedimiento administrativo al Título Preliminar, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; como una manera de otorgarle un efectivo correlato con los principios que se registra e inspira en sede constitucional, a la vez de por supuesto hacer votos que los principios vigentes sean efectiva como completamente cumplidos.

### **3.8 Principios constitucionales aplicables a la potestad sancionadora administrativa**

Al respecto, podemos precisar los siguientes principios constitucionales: i) Legalidad, ii) Antijuridicidad, iii) Tipicidad, iv) Presunción de inocencia, v) Culpabilidad y responsabilidad, vi) Principio de proporcionalidad, vii) Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, viii) Prescripción (Muñoz Machado, 2017, p. 301-343).

A su turno, que al igual que al derecho administrativo, podemos apreciar que el derecho administrativo sancionador también le corresponde adecuar sus principios de conformidad a lo preconizado en los principios constitucionales.

### **3.9 Condiciones para la correcta interpretación de la constitución**

Manuel Aragón plantea: i) la Interpretación constitucional de la ley, ii) argumentación y fundamentación jurídicas, iii) resolución justa, y iv) no sustitución del legislador (Atienza, 2016, p. 126).

Consideramos que si bien es cierto somos contestes con las condiciones planteadas, tenemos que explicitar un reparo en tercer, esto es, en el reviste el arribo de la justeza. Ello, en tanto que la constitucionalidad deviene en la superación de la legalidad, pero de manera alguna se constituye en la unimismable a la justicia. Y lo explicamos en base a los siguientes fundamentos:

En primer lugar, a la Justicia Legal se le suele denominar de dicha manera, en razón a su abrace de conformidad a lo estipulado en la norma legal respectiva, esto es, cuando en sede judicial o administrativa se decide ajustándose a lo contemplado exclusivamente en la ley de la materia, para el caso concreto. O que también se invoque el otorgamiento de un derecho establecido en el texto expreso de la ley.

Seguidamente, se tiene en la Justicia Constitucional una definición que observa estrictamente los postulados de la Constitución Política. Entonces, queda claro que este tipo de justicia no es equiparable a la justicia legal.

A continuación, la Justicia Convencional es a la que se arriba tomando como premisa lo juridizado en la Convención Americana de Derechos Humanos: Su alcance o cercanía a la justeza es superior a la que ofrecen la justicia legal y la constitucional.

Luego, es de verse el significado de la Justicia Restaurativa se encuentra relacionado al espíritu que la restauración contempla para los sujetos ofendidos o agraviados. Si bien restaura a la totalidad de ofendidos o perjudicados, no necesariamente se le otorga lo que le corresponde a la víctima, sino, lo que subjetivamente considere la misma para quedar o saberse restaurada.

No pocas veces el alto contenido emocional, hace que lo que precise el ofendido, sea basilarmente el otorgamiento de las sinceras como sentidas disculpas y satisfacciones del ofensor, con cargo de no volver a incurrir en la correspondiente ofensa u agravio. Con ello, la víctima se vería en cierta forma, por satisfecha. Entonces, la justicia restaurativa arriba a un peldaño más arriba que la justicia legal, constitucional y convencional.

Finalmente, tenemos a la Justicia, a la justicia propiamente dicha, la única equiparable a la legitimidad, a la justeza. Este tipo de justicia, es a la que se refiere con el dar a cada quien lo que le corresponde. Justiniano señaló al respecto: “*la Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho*”.

Así, la justicia no puede ser equiparable a la justicia restaurativa, ya que, a diferencia de esta última, la carga o necesidad emocional no se plasma, debido a que si el ofensor la robó al ofendido diez cabezas de ganado, pues, será justo o de

justicia, que el ofendido reciba del ofensor el número completo y calidad (características) de lo robado y en extremo alguno, unas disculpas que puedan hacer las veces de bálsamo reductor del número y naturaleza de lo robado.

Que no se nos malentienda, ya que no estamos en contra, demonizamos, rebajamos o desmerecemos a la justicia restaurativa, solo la comparamos con la justicia. Entonces, queda demostrado que la justicia, no es igual y es a la vez muy superior a la justicia legal, constitucional, convencional y restaurativa.

No obstante, es preciso dejar constancia que en *strictu sensu*, la única justicia válidamente existente, es la justicia propiamente dicha o justicia verdadera. Y es que, no se trata de erradamente pretender otorgar mayor significancia o supremacía utilizando nombres rimbombantes para “*crear*” diversos tipos de justicia, cuando la justicia es una sola, dicho de otro modo, la última de las analizadas.

A propósito, cabe hacer mención a la marcada gradualidad ascendente entre: legalidad, constitucionalidad, convencionalidad, restauratividad y justicia.

Para concluir y en mérito a lo desarrollado, colegimos que a lo que debemos aspirar como único norte inquebrantable e innegociable; es a la mención, defensa y plasmación de la justicia propiamente dicha, esto es, a la legitimidad, a la justeza, es decir, a la justicia verdadera.

No obstante, sostenemos que no necesariamente tenemos que esperar a que algún día se encuentre el ansiado Estado de Justicia, puesto que desde ya podríamos abrazarlo premuniéndonos del principio de legitimidad.

### **3.10 Supralegalidad del Derecho Administrativo**

Desde que la Constitución de 1993 incorporó instituciones propias para la Administración Pública, se ha venido dando un impulso al Derecho Administrativo a partir de la judicialización de los derechos fundamentales de los administrados frente a la Autoridad Administrativa, como de los procesos constitucionales incluso entre las entidades públicas. Ello ha permitido que ciertos principios constitucionales como el del debido procedimiento, la interdicción de la arbitrariedad, o, el de la razonabilidad y proporcionalidad al ejercer potestades discrecionales, se hayan ido asentando como parámetros para la exigencia de la Autoridad Administrativa de conductas y decisiones que sean no solo de acuerdo con la ley, sino también de conformidad con la Constitución. De lo contrario, los tribunales administrativos nacionales están facultados, si bien ya no a realizar control difuso en sede administrativa, en cambio se encuentran compelidos a realizar control de convencionalidad llegado el caso (Landa, 2016, p. 217).

La progresiva constitucionalización del Derecho Administrativo debería llevar a replantear varios institutos clásicos del Derecho Administrativo, como el principio de legalidad, servicio público, contrato público, carrera pública, propiedad pública, etcétera. Esto, debido a que adquieren una dimensión diferente a la luz de la jurisprudencia constitucional, que procura tutelar los derechos fundamentales de los administrados, como asegurar de forma más eficiente e integradora los deberes primordiales del Estado de brindar seguridad, bienestar y desarrollo integral y equilibrado a los administrados; así como, de promover el empleo, la salud y la educación, entre otros, mediante los servicios públicos y la infraestructura necesaria (Landa, 2016, p. 217).

En efecto, la supralegalidad o constitucionalidad del derecho administrativo (al igual que la totalidad de ramas del derecho), obedece al obligado abrazo que les corresponde con el contenido en la Constitución Política y los postulados del derecho constitucional.

### 3.11 Interpretación distinta de superior jerárquico administrativo

Acerca de la interpretación distinta de superior jerárquico, tenemos que el Segundo Párrafo del Inc. 6.3., del Art. 6.-, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 peruana, respecto de la motivación del acto administrativo, prescribe:

*No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.*

Lo señalado encuentra explicación, en la vigencia del irrestricto derecho constitucional a la doble instancia, en el entendido que en predios de apelación le corresponde al superior jerárquico, utilizar la interpretación más acorde a su naturaleza de derecho público, sin perder de vista los mandatos constitucionales.

### 3.12 Interpretación unilateral de la administración en la ejecución del contrato administrativo

La prerrogativa de interpretación unilateral del contrato administrativo dota a la Administración de un poder exorbitante en toda regla que puede generar no pocas situaciones controvertidas. El contratista se ve sometido al sentido que quiere darle el ente público en caso de controversia, y ello con base en dos fundamentos básicos: por ser la redactora la que mejor puede conocer el sentido de las cláusulas y por la protección del interés general al que se debe la Administración Pública. Del estudio de la jurisprudencia y dictámenes se ha podido observar, como dato significativo, que en la mayoría de los casos se resuelve a favor del ente público. La interpretación unilateral, como el resto de las prerrogativas de que goza la Administración, queda sometida a toda una serie de límites que buscan garantizar el equilibrio entre el ente público y el privado (Alcácer Cortés, 2019, p. 49).

Aparentemente puede parecer una medida extranjera a lo pactado entre las partes, no obstante, no debemos olvidar que a diferencia de la contratación *inter privatos* (derecho privado), la administración se ubica en el derecho público. En consecuencia, se encuentra no solo facultada sino que obligada, a adoptar una interpretación de manera unilateral en la etapa de la ejecución del contrato. Ello, independientemente que los supuestos respectivos hayan sido expresamente contemplados en la contratación estadual.

### 3.13 Límites a la interpretación administrativa

Al respecto, es de verse el Inc. 4., del Art. 230., de la referida norma en relación al principio de tipicidad de la potestad sancionadora administrativa, juridiza:

*Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.*

Al respecto, es de verse la relación que el principio de tipicidad guarda con el de legalidad. Sin perder de vista que ello forma parte del *aggiornamento* que ha registrado el derecho administrativo en relación a lo jurizado por la Constitución y derecho constitucional. De otro modo, la interpretación en sede administrativa devendría no solo en ilegal, sino además en inconstitucional.

### 3.14 Interpretación administrativa a la luz de la sostenibilidad

La sostenibilidad es actualmente un tema que merece ser destacado y debatido por la sociedad, por el hecho de que protege el bienestar de las personas y, en particular, de las generaciones futuras. Así que el desarrollo sostenible es fundamental para el mundo actual.

*Es el principio constitucional que determina, con eficacia directa e inmediata, la responsabilidad del Estado y de la sociedad para la realización solidaria del desarrollo material e inmaterial, socialmente inclusivo, duradero y equitativo, ambientalmente limpio, innovador, ético y eficiente, con el fin de garantizar, preferiblemente de forma preventiva y consciente, en el presente y en el futuro, el derecho al bienestar (Freitas, 2016, p. 43)<sup>1</sup>.*

El tema cubrió, en primer lugar, items relacionados con el medio ambiente, la economía y la sociedad, en el Informe Brundtland. Sin embargo, comenzó a tener más dimensiones a lo largo del tiempo y nuevos debates, como la dimensión espacial, jurídico política y ética cultural. Como acertadamente afirman Gomes y Santos, “*este proceso discursivo promovió una multidimensionalidad del término desarrollo sostenible, permitiendo así una mayor garantía de bienestar comunitario*” (Gomes & Santos, 2016, p. 18)<sup>2</sup>. Así que se puede decir que existía, de hecho, una multidimensionalidad del desarrollo sostenible.

La dimensión económica ha perdido fuerza, ya que, medida por el PIB, no podrá demostrar el índice real de bienestar de la sociedad. Todavía, también puede verse como una regulación pública a través de “*transparencia, responsabilidad fiscal, planificación a largo plazo y el sistema de incentivos*” (Freitas, 2016, p. 95)<sup>3</sup>. La dimensión social engloba un objetivo a alcanzar, a saber, la reducción de la pobreza, las desigualdades y la discriminación a través del aumento de la toma de decisiones de los “*excluidos*” de la sociedad. La dimensión ambiental, por su parte, indica la necesidad de cuidar y preservar el medio ambiente, como la reducción del consumo y la implementación de un consumo más sostenible con la consecuente reducción en el uso de los recursos naturales (que no son eternos, como la sociedad actual piensa), de modo que viabilice la existencia humana futura. La dimensión ética cultural desarrolla el argumento de que la cultura tiene la capacidad de arreglar problemas sociales, ya que se forma un legado de la comunidad.

En cuanto a la dimensión espacial, Gomes y Santos aluden que:

*(...) se trata de una organización del espacio, ante la escasez de este recurso. Debe haber una proporción entre el espacio urbano y el rural. El primero promueve una intensa transformación del entorno, incluso argumentando la existencia de un entorno artificial. De ese modo, las ciudades deben planificarse para combinar edificios, con áreas verdes y espacios vacíos. En las zonas rurales, en cambio, debe existir una proporción entre la frontera agrícola y los espacios de protección ambiental (Gomes & Santos, 2016, p. 21)<sup>4</sup>.*

La última dimensión es la jurídico política, que se refiere al desarrollo de la sostenibilidad, en general, y la efectividad de los derechos fundamentales de todas las generaciones y esto trae como consecuencia una aplicación efectiva de la sostenibilidad en las relaciones sociales.

Así que es fundamental discutir la interpretación del derecho administrativo a la luz de la sostenibilidad, ya que ella se ha convertido en una agenda de extrema importancia en los tiempos modernos. “*Por lo tanto, es posible dar a conocer la*

---

<sup>1</sup> Traducción libre de: “*trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar*”.

<sup>2</sup> Traducción libre de: “*este processo discursivo promoveu uma multidimensionalidade do termo desenvolvimento sustentável, possibilitando, assim, uma garantia maior do bem-estar comunitário*”.

<sup>3</sup> Traducción libre de: “*transparência, a responsabilidade fiscal, o planejamento de longo prazo e o sistema de incentivos*”.

<sup>4</sup> Traducción libre de: “*trata de uma organização do espaço, tendo em vista a escassez deste recurso. Deverá existir uma proporção entre o espaço urbano e rural. Aquele promove uma intensa transformação no meio ambiente, chega-se a arguir a existência de um meio ambiente artificial. Assim, as cidades deverão ser planejadas para conjugar as construções, com áreas verdes e espaço vazio. Já no espaço rural deverá existir uma proporção entre a fronteira agropecuária e espaços de proteção ambiental*”.

*sostenibilidad un doble papel. Es una fuente, con carácter orientador, interpretativo y ponderador, pero también encaja como norma fundamental”* (Gomes & Henrique, 2018, p. 89)<sup>5</sup>.

Una Administración Pública eficaz es esencial para la sostenibilidad, ya que se ha demostrado que es ineficaz en muchas situaciones cotidianas en varios países que involucran problemas sociales, ambientales y económicos. En otras palabras, de hecho, implica de manera general en todas las dimensiones de la sostenibilidad mencionadas anteriormente. De esa manera también es fundamental un análisis de la regulación constitucional y legal de la administración de países cuyas administraciones han sido ineficaces a la luz de conceptos y lineamientos para la sostenibilidad.

Para el referido análisis es necesario, en primer lugar, partir del supuesto de que el mero seguimiento, en rigor, de la legalidad del Derecho Administrativo no es la mejor vía, como muy bien explica Freitas:

*así, en lugar de la creencia en el Derecho Administrativo basado en una supuesta (y, en realidad, selectiva y suelta) obediencia a las normas legales, el nuevo modelo abraza la efectividad sistémica e intertemporal de la normatividad, con pleno reconocimiento de la titularidad de los derechos fundamentales de la presente y de las generaciones futuras* (Freitas, 2014, p. 08)<sup>6</sup>.

Lo que hay que defender es una interpretación sostenible del derecho que conduzca al bienestar administrativo, que haga la Administración Pública efectiva, eficaz y que haga viable la existencia humana futura. Eso se debe a que, como ya se ha comentado, aplicar la ley supone interpretarla. Es imposible aplicarla sin actividades de interpretación por parte del hermeneuta, principalmente por todos los vacíos que dan margen a interpretaciones diversas.

Primero, como Freitas (2014, p. 10) explica, de una manera muy esclarecedora e inteligente, la Administración Pública debe adoptar el desarrollo sostenible como un objetivo público. Se sabe que el fin público es acercar los intereses de la sociedad. Toda acción fuera de los parámetros de la sustentabilidad, es decir, la no adopción de lineamientos sostenibles en las relaciones administrativas, será una desviación de propósito, sujeta a todas las sanciones aplicables, alejándose así de la voluntad social.

En la legislación brasileña, por ejemplo, existe el principio de responsabilidad de la Administración Pública, que básicamente tiene una responsabilidad objetiva (sin necesidad de demostrar intención o culpabilidad), cuando el Estado, a través de sus agentes, genera causa daño a otra persona. A la luz de una interpretación sostenible del Derecho Administrativo y con el fin de brindar mayor eficiencia y efectividad a las relaciones administrativas:

*el principio de la responsabilidad de la Administración Pública y de las entidades proveedoras de servicios públicos (por acciones y omisiones) contribuye a la conformación del Estado Sostenible capaz de, en su servicio o intervenciones indirectas, garantizar el derecho a la buena administración para las generaciones presentes y futuras, indemnizando los daños jurídicamente injustos* (Freitas, 2014, p. 11)<sup>7</sup>.

De esa forma, se evidencia *“una gestión oportuna del nexo causal de dramas y tragedias perfectamente evitables”* (Freitas, 2014, p. 12)<sup>8</sup>.

Es esencial una reconfiguración de la Administración Pública para que ella sea sostenible, por medio de la interpretación de principios, incluyendo los constitucionales, bajo el norte de la multidimensionalidad de la sostenibilidad,

---

<sup>5</sup> Traducción libre de: *“Assim, é possível descortinar a sustentabilidade em um duplo papel. É fonte, como caráter norteador, interpretativo e ponderador, mas, também, enquadra-se como norma fundamental”*.

<sup>6</sup> Traducción libre de: *“Assim, em lugar da crença no Direito Administrativo baseado numa suposta (e, na realidade, seletiva e frouxa) obediência às regras legais, o novo modelo abraça a eficácia sistêmica e intertemporal da normatividade, com pleno reconhecimento da titularidade dos direitos fundamentais de gerações presentes e futuras”*.

<sup>7</sup> Traducción libre de: *“o princípio da responsabilidade da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos (por ações e omissões) contribui à conformação do Estado Sustentável capaz de, em suas intervenções prestacionais ou indiretas, garantir o direito à boa administração para gerações presentes e futuras”*.

<sup>8</sup> Traducción libre de: *“uma gestão tempestivamente interruptora do nexo de causalidade de dramas e tragédias perfeitamente evitáveis”*.

convirtiéndose en un verdadero compromiso con la acción estatal. La sostenibilidad debe verse como un punto de partida en todas las relaciones administrativas.

Un ejemplo de la adopción de una interpretación sostenible capaz de promover la eficacia de los procedimientos administrativos es con respecto a las licitaciones. Se puede decir que las licitaciones son procedimientos de contratación administrativa previa, con el objetivo de cumplir con todos los criterios legales a tal efecto. Se trata de un billete de acceso para prestar servicios a la Administración. Según señala Arenas, las licitaciones abarcan relevancia económica y social:

*la relevancia económica de las adquisiciones gubernamentales se manifiesta cuando el Estado promueve la contratación de particulares para realizar las actividades necesarias para satisfacer las necesidades colectivas, estableciendo así una relación para la obtención de los bienes y servicios que necesita. Las licitaciones y contratos administrativos son también instrumentos para la implementación de políticas públicas en el ámbito económico y social, un medio de incentivo y promoción de actividades socialmente deseables, dados los altos recursos financieros destinados por el Estado a los contratos administrativos. Es lo que podemos llamar la función social de las licitaciones y contratos públicos, y que configura su relevancia político-económica (Arenas, 2016, p. 126)<sup>9</sup>.*

Sin embargo, la dimensión ambiental de las licitaciones no puede ignorarse, ya que indudablemente contribuyen a los impactos sobre el medio ambiente. Se trata de un análisis interpretativo que inserta la dimensión ambiental en la agenda del Estado. A través de licitaciones sostenibles, que tienen como objetivo priorizar el cuidado del medio ambiente, es posible consumir productos y servicios estatales de manera consciente y atenuando los impactos negativos. Así, no cabe duda de la relevancia del asunto, razón que también hace importante aplicar la interpretación del sistema a la luz de la sostenibilidad.

El principio de licitación sostenible, defendido por algunos académicos brasileños<sup>10</sup>, implica un medio para definir los límites y alcances del procedimiento de licitación. Se traducen en una armonización de la efectiva actividad de ponderación entre la regulación de los procedimientos de licitación y la sostenibilidad.

Si la Administración Pública debe regirse por la sostenibilidad en todas sus actuaciones, incluida el otorga de los servicios públicos, nada es más eficaz que llegar también a las licitaciones, ya que es la entidad estatal quien las controla y tiene el deber de posicionarse favorablemente, por medio de sus conductas, al desarrollo sostenible, abarcando así una preservación social, ambiental, económica, ética y jurídica política para las generaciones presentes y futuras.

*Así, la inclusión de la sostenibilidad en el Poder Público plantea un nuevo escenario vivido por el sector hoy, que busca modificar el perfil de producción y consumo en las Agencias Públicas, insertando el aspecto ambiental en sus actividades diarias, con el objetivo de minimizar el impacto. generados en la naturaleza por ellos, así como asegurar lo que la ley comenzó a exigir, fomentando así la licitación sostenible (Arenas, 2016, p. 128)<sup>11</sup>.*

Por lo tanto, se concluye por la urgente necesidad de una interpretación más sostenible de las cuestiones administrativas en general. Evidentemente, no se pueden ignorar los obstáculos que la implementación puede encontrar, como por ejemplo de este modelo de licitación antes mencionado, así como la dificultad de sensibilizar a los agentes públicos al respecto. En general, cualquier análisis de interpretación sostenible de la regulación de la Administración Pública puede ser un trabajo duro, pero los intentos son sustanciales, incluida la sensibilización al respecto, que es el primer paso.

---

<sup>9</sup> Traducción libre de: "A relevância econômica das aquisições governamentais nota-se quando o Estado promove a contratação de particulares para o desempenho de atividades necessárias à satisfação de necessidades coletivas, estabelecendo assim uma relação para obtenção dos bens e serviços de que necessita. São, ainda, as licitações e contratações administrativas, instrumentos de implementação de políticas públicas no âmbito econômico e social, um meio de incentivo e fomento a atividades socialmente desejáveis, visto os altos recursos financeiros alocados pelo Estado para as contratações administrativas. É o que podemos chamar de função social das licitações e contratos administrativos, e que compõe sua relevância político-econômica".

<sup>10</sup> Para obtener más detalles, consultar: Gomes & Arantes & Diniz, 2018, p. 57-76; y Gomes & Soares, 2018, p. 17-32.

<sup>11</sup> Traducción libre de: "Desse modo, a inserção da sustentabilidade na Administração Pública indica um novo cenário vivido pelo setor nos dias de hoje, que busca modificar o perfil de produção e consumo nos órgãos públicos, inserindo o aspecto ambiental nas suas atividades diárias, com o objetivo de minimizar o impacto gerado na natureza por estas, como também assegurar o que a lei passou a exigir, fomentando, assim, as licitações sustentáveis".

#### 4. Conclusiones

Relativamente a la interpretación en sede administrativa, cabe dejar constancia que le asiste una autonomía. Sin que ello le faculte la posibilidad de inobservar los principios constitucionales aplicables, en razón de encontrarnos en la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Así también, tiene la ineludible misión de salvaguardar además los irrestrictos derechos fundamentales de los administrados. El enfoque que corresponde otorgarle es *lato sensu*, en estricta observancia a la quintaesencia de la administración pública, esto es, en favor de la población y de manera preferente, de quienes menos tienen.

Cabe apostrofar, que en predios de la interpretación administrativa le corresponde a la administración, observar acabadamente no solo en el rigor de los principios jurídicos de interpretación, sino además, en los principios que abraza su quintaesencia, como por ejemplo: i) predictibilidad o de confianza legítima, ii) ejercicio legítimo del poder, iii) razonabilidad, iv) uniformidad, básicamente.

Los principios constitucionales y administrativos juegan un papel capital en la interpretación en sede administrativa, en tanto que si bien es cierto que el derecho administrativo le asiste autonomía, ello no comporta que pueda apartarse de la constitucionalidad, puesto que la misma le impone no solo los límites de interpretación, sino además, los límites para la sanción administrativa.

La discrecionalidad en la interpretación administrativa, encuentra sustento en la facultad de elección entre dos o más caminos posibles y jurídicamente correctos, al aplicar las normas ante los casos concretos.

#### 5. Sugerencias

Resulta imperiosa la capacitación de la Administración respecto de temáticas que abrazan al derecho administrativo, con énfasis en: interpretación jurídica administrativa, autonomía, discrecionalidad, potestad sancionadora, interpretación distinta de superior jerárquico, interpretación unilateral de la administración en la ejecución del contrato administrativo, límites a la interpretación administrativa, gestión pública.

Así también, la correspondiente capacitación en derechos fundamentales y derecho constitucional, desde un enfoque unimismable al derecho administrativo y administración (constitucionalización administrativa). Todo ello desde una palestra principista, tanto de quintaesencia como de interpretación.

A efectos de facilitar la interpretación en sede administrativa sostenemos la urgente como insoslayable positivización en el Título Preliminar, de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, los principios: i) seguridad jurídica, ii) economía, iii) publicidad.

#### Agradecimientos

Trabalho financiado pelo Edital n° 03/2020 de Incentivo à Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Responsabilidade Civil e Processo Ambiental (RECIPRO), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

#### Referencias

- Alcácer Cortés, G. (2019). *La potestad de interpretación unilateral en la ejecución del contrato administrativo*. Universitat de Barcelona.
- Arenas, N. S. (2016). Os desafios para a implementação das licitações sustentáveis na Administração Pública. *Revista de Direito Ambiental*, 21 (82), 121/136. [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAmb\\_n.82.07.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.82.07.PDF).
- Atienza, M. (2016). *Interpretación constitucional*. Universidad Libre.

- Balbín, C. F. (2015). La interpretación jurídica desde la mirada del Derecho administrativo. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 21, 5 (32). En línea: <http://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/4024/3764>.
- Balderrama Pérez, E. & Santiago Salame, F. & Bustillo Ayala, S. (s.d.). *Principios de Derecho Administrativo*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. [https://medios.economiafinanzas.gob.bo/VPSF/documentos/URJ/Resoluciones\\_Ministeriales\\_Jerarquicas/PRINCIPIOS\\_DERECHO\\_ADMINISTRATIVO.pdf](https://medios.economiafinanzas.gob.bo/VPSF/documentos/URJ/Resoluciones_Ministeriales_Jerarquicas/PRINCIPIOS_DERECHO_ADMINISTRATIVO.pdf).
- Celis Danzinger, G. (2019). La interpretación jurídica en el derecho administrativo contemporáneo. *Revista de Derechos Fundamentales*, 9, 41/81. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3999458>.
- Fernández Lamela, P. M. (2003). “Emergencia pública e inseguridad jurídica. Navegando a bordo del Titanic institucional”, en López Olvera, M. A. & Vocos Conesa, J. M. (coords.). *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Freitas, J. (2014). Direito administrativo e o Estado sustentável. *Revista de Direito à sustentabilidade*, 1 (1), 7/19. <http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11042>
- Freitas, J. (2016) Sustentabilidade: direito ao futuro. (3a ed.) Fórum.
- García Belaunde, D. (2009). *Diccionario de jurisprudencia constitucional*. Jurídica Grijley.
- Gomes, M. F. & Arantes, B. M. & Diniz, V. M. (2018). Desenvolvimento nacional sustentável na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, após 30 anos da Constituição. *Juris Plenum Direito Administrativo*, 19 (V), 57/76.
- Gomes, M. F. & Henrique, L. A. (2018) As dimensões da sustentabilidade na formação do indivíduo e o indivíduo invisível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 23 (01), 87/106. <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1126>.
- Gomes; M. F. & Santos, A. A. P. (2016). Multidimensionalidade e regulamentação do desenvolvimento sustentável. *Revista de Direito, Economia e desenvolvimento sustentável*, 2 (2), 17/33. <http://indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/1385>.
- Gomes, M. F. & Soares, I. J. (2018). Ação popular ambiental enquanto instrumento de promoção da sustentabilidade nas contratações públicas. *Revista do Direito*, 56 (3), 17/32. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.11465>.
- Martínez, S. (2017) Una aproximación teórica al concepto de discrecionalidad jurídica en el Derecho Administrativo. *Revista de Derecho (UCUDAL)*, 13 (15), 89-112. <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/1374/1346>.
- Mezzaroba, O., & Monteiro, C. S. (2009). *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. (5a ed.) Saraiva
- Muñoz Machado, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Agencia Estatal Boletín Oficial Del Estado. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2015-75](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-75).
- Landa, C. (2016). La constitucionalización del derecho administrativo. *THEMIS Revista De Derecho*, 69, 199-217. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16725>.
- Rabbi-Baldi Cabanillas, R. & Betti, E. (2007). La interpretación jurídica. *Revista Chilena de Derecho*, 34 (1), 187-188. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372007000100014](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372007000100014).
- Sagüés, N. P. (1997). Jurisdicción constitucional y seguridad jurídica. *Revista Pensamiento Constitucional*, 4 (4), 217-232. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3303>.