

Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas¹

Alfieri Bruno Lucchetti Rodríguez*

El artículo desarrolla el contenido del principio de razonabilidad como criterio rector de la actuación administrativa en el ejercicio de sus funciones; asimismo, analiza la interpretación del Tribunal Constitucional respecto a la delimitación del alcance del principio de razonabilidad en las decisiones normativas y administrativas del Estado. Finalmente, el autor plantea la aplicación concreta del principio de razonabilidad a un caso de acción administrativa de gobierno local.

INTRODUCCIÓN

Una de las innovaciones que la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, introdujo fue la de regular una serie de principios aplicables a la actuación administrativa del Estado. Estos principios no tienen carácter taxativo, de ahí que los operadores del sistema jurídico que interpretan y regulan las relaciones de la Administración Pública puedan decantarlo a través de la interpretación e integración de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico.

No es nuestra intención en este artículo desarrollar cada uno de los principios que normativamente comprende el Título Preliminar de la Ley N° 27444. Lo que sí pretendemos es explicar de una manera sucinta y sistemática uno de los principios que, a pesar de su importancia, no ha sido materia de un mayor desarrollo a nivel doctrinario, legislativo y/o jurisprudencial. Nos referimos al Principio de Razonabilidad en materia de decisiones administrativas.

Sobre el particular, muchos han limitado su aplicación a la graduación de las sanciones en los procedimientos administrativos sancionadores. Otros en cambio, le han otorgado un carácter de evaluación económica de costo-beneficio, asociándolo a la ponderación y/o proporcionalidad de medios en la

aplicación de una finalidad pública determinada. Creemos que este acercamiento muchas veces ha devenido en resultados correctos pero a nuestro entender incompletos. No pretendemos agotar este debate en el presente ensayo, tan sólo queremos dar un acercamiento preliminar a nuestra posición.

Al respecto, creemos que la razón no proviene de una sola fuente sino es el conjunto de posibilidades que nos permiten acceder al conocimiento. En consecuencia, este ensayo más allá de señalar un derrotero determinado, debe servir de motivación para encontrar el rumbo más directo a una actuación administrativa razonable y, a su vez, respetuosa de los derechos fundamentales de la persona humana, como finalidad última del Estado Social de Derecho.

1. Ámbito normativo en la aplicación del principio de razonabilidad en sede administrativa

El numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a

* El autor es Abogado egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se ha desempeñado como Secretario General de la Universidad Científica del Sur S.A.C. Actualmente es docente de la mencionada casa de estudios. Asimismo, se ha desempeñado como Profesor del Módulo de Derecho Procesal Constitucional del Curso del Procedimiento Administrativo de la Academia de la Magistratura Marzo-Abril de 2005. Es Profesor del Curso de Políticas de Competencia y Propiedad Intelectual. Ha cursado un Postgrado en Propiedad Intelectual en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es candidato a la Maestría de Propiedad Intelectual y Derecho de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Las opiniones que presenta en este artículo son personales y no compromete a las instituciones a las que brinda servicios profesionales.

1 Agradezco al señor Bruno Mejía Trujillo por los comentarios realizados en este trabajo. Dedico el mismo a la principal obra de mi vida y el motivo de mi existencia, mi hijo Giacomo Alfieri.

emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

En ese sentido, de una interpretación literal del mencionado precepto legal podemos inferir tres requisitos que deben tomarse en cuenta para poder determinar el contenido del principio de razonabilidad en materia de decisiones administrativas. Estos son:

1. El principio de razonabilidad se aplica a decisiones de la autoridad administrativa, que creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados.
2. El principio de razonabilidad se aplica a decisiones de la autoridad administrativa que deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida.
3. El principio de razonabilidad obliga a que las decisiones de la autoridad administrativa mantengan la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

De ahí que, para aplicar el principio de razonabilidad sea necesario que nos encontremos ante actos de gravamen de dar, hacer o no hacer en sede administrativa, como puede ser, entre otros, la determinación de un tributo o la exigencia de un requisito en el marco de un procedimiento administrativo. Esto último reúne una serie de supuestos que no se agotan en la aplicación de sanciones, infracciones o restricciones, sino que tiene como marco de acción a todo acto o disposición en materia administrativa en donde se tome una decisión vinculante para el administrado.

Asimismo, este principio está estrechamente vinculado al Principio de Legalidad y al ejercicio de la competencia en sede administrativa. Al respecto, esta interpretación permite delimitar previamente el análisis de razonabilidad de las decisiones de la Administración Pública en aquellos casos en donde las entidades ejercen atribuciones o competencias administrativas. Lo mencionado resulta tener utilidad práctica debido a que el análisis de razonabilidad se aplica siempre que nos encontremos ante una actuación administrativa que sea emitida dentro las facultades que se le hayan atribuido a una entidad de la Administración Pública².

Finalmente, el análisis de razonabilidad se aplica teniendo en cuenta la finalidad pública que se pretende tutelar y la proporcionalidad de la decisión administrativa utilizada para alcanzar el cometido estatal. En ese sentido, creemos que la decisión tomada por la entidad administrativa debe ser de tal manera que permita sopesar el posible conflicto que se da en la aplicación de los distintos intereses administrativos en juego ante en una decisión y/o actuación estatal.

Lo mencionado anteriormente nos permite ingresar al análisis jurisprudencial y en sede administrativa del Principio de Razonabilidad aplicable al procedimiento administrativo.

2. Aplicación del principio de razonabilidad en sede administrativa y jurisdiccional

Recientemente, el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 007-2006-PI-TC ha delimitado el alcance del Principio de Razonabilidad para las decisiones normativas y administrativas que el Estado emita, en garantía de los derechos fundamentales de la persona humana.

Al respecto, al analizar este fallo, Úrsula INDACOCHEA PREVOST³ señala que el Tribunal Constitucional realizó un análisis atendiendo a: (i) la existencia de un fin constitucionalmente legítimo; (ii) la idoneidad de los medios empleados; (iii) la existencia de una alternativa a la imposición de la

«De ahí que creemos que el análisis de la razonabilidad necesariamente deba garantizar que al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal»

2 De ahí que consideremos necesario precisar que toda actuación administrativa si es ilegal resulta ser carente de razonabilidad *per se*. Creemos personalmente que ello es una contradicción desde el punto de vista de los Principios del Derecho Administrativo General, específicamente el principio de razonabilidad en sede administrativa.

3 INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. «'Calle de las Pizzas' y Ponderación Constitucional», En: Círculo de Derecho Administrativo - Revista de Derecho Administrativo, No. 5, Lima, 2008, p. 291-296.

restricción analizada; y, (iv) la proporcionalidad de la medida impuesta.

Sobre el particular, INDACOCHEA identifica en la existencia de un fin constitucionalmente legítimo la necesidad de la razonabilidad de la exigencia impuesta, y supone para ella que toda medida o decisión que limite o restrinja un derecho fundamental u otro bien constitucional, persigue alguna finalidad, y que además, esta finalidad sea legítima desde el punto de vista constitucional, vale decir, que se encuentre prevista o al menos no prohibida por la Constitución.⁴

Asimismo, al referirse a la idoneidad de los medios empleados, señala que la medida debe ser adecuada, útil o idónea para alcanzar la finalidad perseguida, lo que ocurrirá si es capaz de conducir a un estado de las cosas en que la realización de dicha finalidad se vería aumentada en relación con el estado de cosas existente antes de la medida.⁵

Ahora bien, en relación a la necesidad de la medida, INDACOCHEA refiere que debe constatar que ésta sea necesaria o indispensable, en el sentido que no exista otra medida igualmente efectiva o adecuada para alcanzar el mismo fin, pero que suponga una restricción menor para el derecho fundamental o bien constitucional afectado. En consecuencia, este segundo paso del análisis implica realizar un examen comparativo entre la medida que se pretende adoptar, y por lo menos un medio alternativo a ésta.⁶

En ese sentido, la doctora INDACOCHEA⁷ señala que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

«(...)

(i) *Que alguno o algunos de los medios alternativos revista por lo menos la misma idoneidad que la medida interventora para alcanzar el objetivo de ésta última.*

(ii) *Que dentro de los medios que resulten por lo menos igualmente idóneos, exista alguno que afecte el derecho fundamental intervenido, en una menor medida. Para este análisis es importante tener en cuenta que la idoneidad de **la medida examinada y sus alternativas, puede apreciarse desde diversas perspectivas**. Así, desde el punto de vista de la eficacia, se debe verificar si alguno de los medios alternativos es tanto o más eficaz para alcanzar el estado de cosas que se persigue; desde la perspectiva de la*

*temporalidad, si alguno puede contribuir a dicho propósito con igual o mayor rapidez; y finalmente desde el punto de vista de la probabilidad, si alguno de los medios alternativos lo hace con la misma o mayor seguridad que la medida interventora.(...)»
(Cursiva y subrayado nuestro).*

Finalmente, respecto a la proporcionalidad de la medida impuesta, conocida como proporcionalidad *stricto sensu*, señala INDACOCHEA que ésta se aplica sólo a aquellas medidas que han superado ya los análisis de idoneidad y necesidad, como en el presente caso. Así, en virtud de esta exigencia, la limitación que una medida implica en el contenido del principio constitucional afectado debe ser proporcional a la finalidad que ésta persigue, guardando con ella una relación de equilibrio razonable⁸.

Sobre este tema, Christian GUZMÁN NAPURÍ señala que las limitaciones a derechos fundamentales deben de basarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Al respecto, el profesor GUZMÁN indica que la razonabilidad en sentido estricto implica que los fines perseguidos sean válidos en un Estado de Derecho. De ahí que si los fines de la limitación justifican comportamientos autoritarios o discriminatorios por parte del Estado, es evidente que se estaría violando el principio de preferencia por los derechos constitucionales y, por tanto, la actuación administrativa devendría en inconstitucional⁹.

Asimismo, GUZMÁN refiere que en la Sentencia Nº 008-2003-AI-TC, el Tribunal Constitucional había establecido tres criterios secundarios (sic) para determinar que la medida limitativa sea legítima. Estos criterios son:

- (i) el principio de idoneidad, que implica que exista una relación medio a fin entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue alcanzar;
- (ii) el principio de necesidad, que consiste en la elección entre varias posibilidades de limitación la Administración Pública de la opción menos gravosa respecto a los derechos fundamentales;
- y,
- (iii) el principio de proporcionalidad, que permite al juzgador (sic) realizar un análisis costo beneficio para verificar la proporcionalidad de la medida.

4 INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. *Ibid loc cit*, p. 293.

5 INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. *Ibid idem*.

6 INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. *Ibid idem*.

7 INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. *Ibid idem*.

8 INDACOCHEA PREVOST, Úrsula. *Ibid idem*.

9 GUZMAN NAPURÍ, Christian. «La Calle de las Pizzas o la Limitación Indebida de Derechos Fundamentales», En: Círculo de Derecho Administrativo - Boletín Electrónico CDA en Línea, Año 1, No. 3, Lima, Marzo 2008, p. 2-11.

Como se puede apreciar, GUZMÁN recurre al concepto de la eficiencia social sustentado en la tesis del Óptimo de Pareto, el cual se fundamenta en el axioma del «hombre económico», el mismo que consiste en que el individuo es el mejor determinante (sic) de su propio bienestar y que la suma del bienestar de todos genera el de la sociedad en su conjunto; así como en el hecho de que es eficiente sacrificar el bienestar de algunos en beneficio de conjunto¹⁰.

Sobre el particular, creemos que la tesis del Óptimo de Pareto ha sido ya largamente superada desde el punto de vista económico. Si revisamos a Herbert A. SIMON en el libro la «Naturaleza y Límites de la Razón Humana», en su artículo titulado «Los procesos racionales en las cuestiones sociales» encontraremos lo siguiente:

«(...) Bajo suposiciones muy estrictas, incluyendo la de la competencia perfecta lo mismo que de la racionalidad perfecta, se puede mostrar que los mercados conducen a un óptimo de Pareto, es decir, a un equilibrio tal que no puede incrementarse simultáneamente el bienestar de todos; para que alguien ganen más, otros deben perder. **(Sin embargo)** El óptimo de Pareto no es único; puede haber muchos óptimos como éste, diferentes subgrupos de participantes favorecidos por soluciones diferentes (...) el argumento más básico y general, establecido hace muchos años por Hayek (...) revela que, aun sin las suposiciones de la competencia y la racionalidad perfectas, **los mercados proporcionan una manera de restringir lo que necesitamos saber acerca de los asuntos de los demás a fin de obrar por cuenta propia. El mecanismo de mercado puede proporcionar una forma de llegar a disposiciones tolerables en la sociedad, incluso si el estado óptimo se encuentra fuera de alcance.**

De esta manera, el mercado puede considerarse como uno de los mecanismos que permiten a los seres humanos que cuentan con información y capacidad **computativa** limitadas el operar más o menos con **inteligencia** (...) (Subrayado, cursiva, negrita y agregado nuestro).¹¹

En vista de ello, es sumamente difícil determinar una situación óptima sino se parte de una competencia y

razonabilidad perfecta. De ahí que SIMON pretenda que el mercado libremente determine las situaciones más cercanas al bienestar social, pero ello bajo ciertas premisas que a continuación resumimos:

(...) Actualmente en todas partes del planeta existe la ilusión libertaria de que los individuos son cierta clase de mónadas leibnizianas (cierra clase de esferas poco sólidas), cada uno con una función de utilidad firmemente independiente e interactuando con sus congéneres sólo a través del conocimiento que tiene de los precios de mercado. **No es así. No somos mónadas, entre muchas otras razones, porque nuestros valores, las alternativas de acción de las que estamos conscientes, nuestra comprensión de la clase de consecuencias que pueden surgir de nuestras acciones -todo este conocimiento, todas estas preferencias-, se derivan de la interacción con nuestro medio social.** Parte de nuestros valores y nuestro conocimiento fue succionado junto con el alimento del seno materno; otra parte fue tomada, a menudo en una forma bastante acrítica, de nuestro medio social. Otra quizá fue adquirida por medio de la reacción contra ese medio, pero con toda seguridad una parte menor se desarrolló en completa independencia de éste.

(...) Un inventario de las creencias de los incluso más auto-conscientemente racionales entre nosotros mostraría que la mayor parte de esas creencias obtienen credibilidad no a partir de la experiencia directa y el experimento, sino de su aceptación por medio de fuentes creíbles y «legítimas» de la sociedad. (...) (Subrayado, cursiva, negrita y agregado nuestro)¹²

Y ello ocurre debido a que los seres humanos no ven el mundo en toda su dimensión, sino únicamente esa pequeña parte en la que viven, siendo capaces de realizar toda clase de racionalizaciones respecto a esa parte del mundo, principalmente con miras a engrandecer su importancia. Lo cual se traduce en un problema de incertidumbre, siendo los seres humanos capturados por el juego de «dilema del prisionero». Esto demuestra lo frágil que son los mecanismos de racionalidad al haber incertidumbre, en especial respecto a las acciones de otro grupo donde hay un conflicto de interés parcial¹³.

Del mismo modo revisar en: GUZMAN NAPURÍ, Christian. «La realidad de la regulación económica como mecanismo de intervención administrativa en la economía», En: Círculo de Derecho Administrativo - Revista de Derecho Administrativo, No. 2, Lima, 2006, p. 258.

10 *Ibid loc cit*, p. 252.

11 SIMON, Herbert A. «Los procesos racionales en las cuestiones sociales», En: «Naturaleza y Límites de la Razón Humana», Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1989, p. 99-137.

12 SIMON, Herbert A. *Ibid loc cit*.

13 SIMON, Herbert A. *Ibid idem*.

En vista de ello, creemos que el análisis realizado por GUZMÁN de las Sentencias del Tribunal Constitucional es válido desde un punto constitucional, mas no desde la óptica del derecho administrativo general y del derecho del ordenamiento del mercado¹⁴. En ese sentido, sostenemos que la razonabilidad de una actuación estatal en el ámbito nacional, regional o local no es sólo un fenómeno estrictamente administrativo, conforme lo hemos mencionado en el acápite anterior.

De ahí que creemos que el análisis de la razonabilidad necesariamente deba garantizar que al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal. Para ello, creemos que se puede utilizar como método la ponderación de derechos constitucionales o un análisis económico de benchmarking, sin descuidar de modo alguno la necesidad e impacto de la medida en una sociedad determinada.

A nuestro entender este método va necesariamente de la mano con un Estado Social de Derecho, en el cual resulta imprescindible la intervención de la Administración Pública a fin de garantizar institucionalmente el respeto a los derechos fundamentales. Por lo que resulta necesario que, se evalúe el impacto que tiene una determinada actuación administrativa, a fin de dar solución a las fallas de un mercado y/o ordenamiento jurídico determinado, tales como los problemas de acceso a la infraestructura de uso público, los altos costos de transacción, las externalidades medio ambientales o conductas de abuso de posición de dominio y/o prácticas restrictivas de la libre competencia, entre otras.

3. Aplicación del principio de razonabilidad en materia administrativa: el caso en la restricción de horarios de las autorizaciones de funcionamiento de locales comerciales

Creemos que uno de los puntos destacables de los ensayos de los profesores INDACOCHEA y GUZMÁN consiste en la necesidad que ellos encuentran de realizar un análisis de ponderación y/o benchmarking en las medidas restrictivas de la libertad de empresa. Sin embargo, a diferencia de tan insignes académicos, nosotros partimos de la necesidad de determinar que una medida ilegal es de por carente de razonabilidad, y por lo tanto, toda

«Al evaluarse la razonabilidad de una actuación administrativa, resulta necesario que previamente se determine la competencia y atribución de la Autoridad Administrativa que regula esta limitación»

entidad administrativa al evaluar una restricción a un derecho fundamental debe determinar la competencia y atribución de la Autoridad Administrativa que regula esta limitación.

Por ejemplo, en el caso de las restricciones de horario que sirven de motivo para analizar la razonabilidad de las actuaciones administrativas, creemos que es parte del contenido esencial de la libertad de empresa el determinar el horario de funcionamiento de un local abierto al público. Sin embargo, para poder ejecutar ello, el ciudadano necesariamente debe verificar si la zonificación y el giro empresarial que pretende ejecutar están acordes con el planeamiento que el gobierno local o provincial haya determinado en esa área urbana.

En ese sentido, creemos que no es una limitación injustificada al derecho a la libertad de empresa que un gobierno local, atendiendo al bienestar social de los vecinos, determine que en una zona sólo pueden funcionar los locales hasta una hora específica. Sin embargo, esta regla de juego debe ser anterior al otorgamiento de la correspondiente autorización de funcionamiento y, a su vez, debe necesariamente ser de carácter previo a la misma, ya que de no ser así estaríamos ante una actuación administrativa discriminatoria y que limita la igualdad de trato.

Asimismo, creemos que al momento de regular, la municipalidad debe analizar previamente si la medida solucionará los inconvenientes sociales que se encuentran detrás de la restricción de horarios, como pueden ser por ejemplo la prostitución, la delincuencia, la venta de estupefacientes o similares.

14 Término utilizado entre otros académicos por el doctor Pierino Stucchi López Raygada. Al respecto, el doctor Stucchi señala que el Derecho Ordenador del Mercado en el Perú descansa en el Sistema de Acceso al Mercado, cuyo objetivo es evitar que el Estado sea generador de dificultades, a través de normas o actos administrativos que supongan exigencias burocráticas ilegales o irracionales (en forma de cobros, requisitos o exigencias en general) que significan restricciones y obstáculos para iniciar, desarrollar o continuar determinada actuación empresarial. Al respecto, en la actualidad esta función la realiza la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, utilizando para tal fin el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado mediante la Resolución N° 182-97/TDC.

Recordemos que un propietario de un local determinado sólo está obligado a garantizar la seguridad de su local en el área continua en él que se ejerce influencia. Sino fuera así, entonces de qué sirve que este empresario contribuya para que el gobierno nacional, regional o local le brinde la seguridad en las áreas de dominio público.

De ahí que una medida de restricción de horarios necesariamente deba ser eficaz no sólo para el área que pueda verse limitada, sino también para favorecer a las áreas continuas a las cuales se puede trasladar las externalidades negativas que se pretenden solucionar con la aplicación de la restricción del funcionamiento de locales comerciales.

Sostenemos que una medida de emergencia como es la restricción de horarios de locales comerciales no puede tener carácter permanente sino únicamente temporal, por cuanto lo que verdaderamente está detrás de dicha restricción es justamente la falta de planificación estatal del gobierno municipal, que a través de un trabajo serio pueda determinarse un catastro de los giros aplicables a una determinada zonificación.

Ello nos permite concluir que en aplicación del Principio de Razonabilidad en materia administrativa resulta necesario evaluar las medidas de restricción de horarios atendiendo a las competencias nacionales, regionales y locales sobre la materia, caso contrario corremos el riesgo de extender la aplicación de una medida de emergencia y transitoria que, como es costumbre en un derecho doméstico, se convierte en un sobrecosto para los agentes económicos e inocua para conseguir la finalidad pública que está detrás de la aplicación de la limitación a los derechos de la persona humana.

CONCLUSIONES

1. El análisis de la razonabilidad necesariamente debe garantizar que al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal. Para ello

creemos que se puede utilizar como método la ponderación de derechos constitucionales o un análisis económico de benchmarking, sin descuidar principalmente la necesidad e impacto de la medida en una sociedad determinada.

2. Al evaluarse la razonabilidad de una actuación administrativa, resulta necesario que previamente se determine la competencia y atribución de la Autoridad Administrativa que regula esta limitación.
3. El Derecho Ordenador del Mercado en el Perú descansa en el Sistema de Acceso al Mercado, cuyo objetivo es evitar que el Estado sea generador de dificultades, a través de normas o actos administrativos que supongan exigencias burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que significan restricciones y obstáculos para iniciar, desarrollar o continuar determinada actuación empresarial. Al respecto, en la actualidad esta función la realiza la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, utilizando para tal fin el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado mediante la Resolución N° 182-97/TDC.
4. No es una limitación injustificada al derecho a la libertad de empresa que por ejemplo un gobierno local, atendiendo al bienestar social de los vecinos, determine que en una zona sólo pueden funcionar los locales hasta una hora específica. Sin embargo, esta regla de juego debe de ser anterior al otorgamiento de la correspondiente autorización de funcionamiento y debe necesariamente ser de carácter previo a la misma, ya que de no ser así estaríamos ante una actuación administrativa discriminatoria y que limita la igualdad de trato.
5. Una medida de restricción de horarios necesariamente debe ser eficaz no sólo para el área que se ve limitada, sino también deba de favorecer a las áreas continuas a las cuales se puede trasladar las externalidades negativas que se pretenden solucionar con la aplicación de la restricción del funcionamiento de locales comerciales. CA