



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

“IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023”

Línea de Investigación: Estado Constitucional – Reforma del Estado

Presentado por:

- Bach. Lourdes Challo Ccuno

<https://orcid.org/0009-0000-9744-5409>

Para optar al título profesional de Abogado

Asesor:

- Mgt. Juvenal Zereceda Vasquez

<https://orcid.org/0000-0001-9878-236X>

CUSCO – PERÚ

2023



Metadatos

Datos del autor	
Nombres y apellidos	Lourdes Challco Ccuno
Número de documento de identidad	77176705
URL de Orcid	https://orcid.org/0009-0000-9744-5409
Datos del asesor	
Nombres y apellidos	Juvenal Zereceda Vasquez
Número de documento de identidad	06809463
URL de Orcid	https://orcid.org/0000-0001-9878-236X
Datos del jurado	
Presidente del jurado (jurado 1)	
Nombres y apellidos	Julio Trinidad Rios Mayorga
Número de documento de identidad	23821151
Jurado 2	
Nombres y apellidos	Miluska Flores Medina
Número de documento de identidad	42127193
Jurado 3	
Nombres y apellidos	Marleny Concha Perez
Número de documento de identidad	23986178
Jurado 4	
Nombres y apellidos	Carlos Eduardo Jayo Silva
Número de documento de identidad	40114932
Datos de la investigación	
Línea de investigación de la Escuela Profesional	Estado Constitucional – Reforma del Estado



Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ
Código ORCID 0000-00019878-236X
Docente - FDCP-UAC

Implementación de la investigación preliminar
establecido en el artículo 255 del Texto Único
Ordenado de la Ley 27444 en la Ordenanza
Municipal Nro 005-2022-MDS del Distrito de
Santiago - 2023
por Lourdes Chalco Ccuno

Fecha de entrega: 19-abr-2024 03:37p.m. (UTC-0500)

Identificador de la entrega: 2355326208

Nombre del archivo: LOURDES_CHALLCO_CCUNO_TESIS_FINAL_19-04-24.docx (5.68M)

Total de palabras: 32260



Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ
Código ORCID 0000-00019878-236X
Docente - FDCP-UAC

UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

“IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO ¹ EN EL ARTICULO
255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL
N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023”

Línea de Investigación: El Estado Constitucional – Reforma del Estado

Presentado por:

- Bach. Lourdes Challco Ccuno

<https://orcid.org/0009-0000-9744-5409>

⁷⁵

Para optar al título profesional de Abogado

Asesor:

- Mgt. Juvenal Zereceda Vasquez

<https://orcid.org/0000-0001-9878-236X>

CUSCO – PERÚ

2023



INFORME DE ORIGINALIDAD

8%

INDICE DE SIMILITUD

3%

FUENTES DE INTERNET

6%

PUBLICACIONES

0%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE


Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ
Código ORCID 0000-00019878-236X
Docente - FDCEP-UAC

FUENTES PRIMARIAS

- | | | |
|-------------|---|------|
| 1 | FCA CONSULTORES AMBIENTALES S.A.C..
"PAMA del Fundo Blueberries Perú-
IGA0013774", R.D.G. N° 349-2018-MINAGRI-
DVDIAR-DGAAA, 2021 | <1 % |
| Publicación | | |
| 2 | #N/A. "Actualización del PIGARS de la
Provincia de Luya 2016-IGA0012877", O.M. N°
046-2016-MPL-L/A, 2021 | <1 % |
| Publicación | | |
| 3 | #N/A. "Actualización del PMR de la
Municipalidad Distrital de Yuracyacu 2018-
IGA0012578", O.M. N° 014-2018-A/MDY, 2020 | <1 % |
| Publicación | | |
| 4 | WALSH PERU S.A. INGENIEROS Y
CIENTIFICOS CONSULTORES. "EIA-SD del
Proyecto Línea de Transmisión 220 kV La
Planicie - Industriales y Subestaciones
Asociadas-IGA0010968", R.D. N° 224-2016-
MEM/DGAAE, 2020 | <1 % |
| Publicación | | |

Submitted to Universidad Señor de Sipan

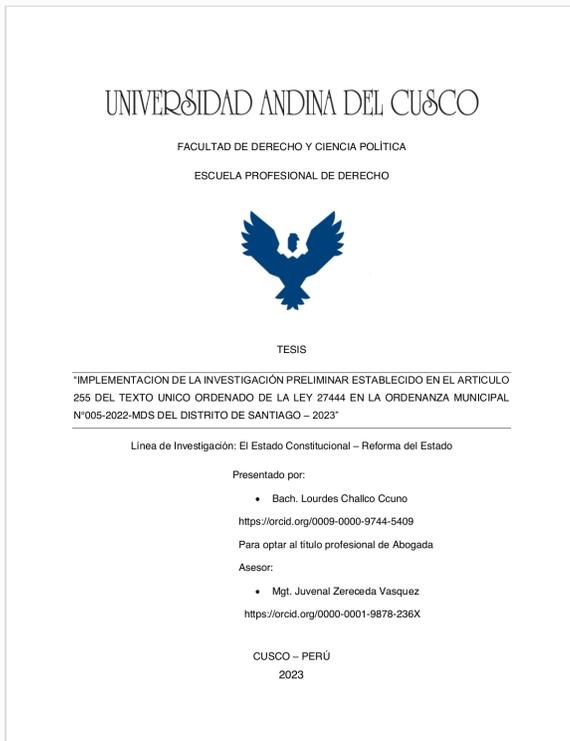


Recibo digital

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

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega: JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ
Título del ejercicio: "IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR EST...
Título de la entrega: LOURDES CHALLCO CCUNO TESIS FINAL 19-04-24.docx
Nombre del archivo: LOURDES_CHALLCO_CCUNO_TESIS_FINAL_19-04-24.docx
Tamaño del archivo: 5.68M
Total páginas: 151
Total de palabras: 32,260
Total de caracteres: 188,818
Fecha de entrega: 19-abr.-2024 03:37p. m. (UTC-0500)
Identificador de la entrega... 2355326208



Mgt. Abg. JUVENAL ZERECEDA VASQUEZ
Código ORCID 0000-00019878-236X
Docente - FDCP-UAC



DEDICATORIA

Dedico este trabajo de investigación a mis padres que me dieron aliento y fuerza para seguir adelante, a mis hermanos que siempre me dieron ganas para no rendirme y a mis mascotas que me acompañaron en el trabajo.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres por brindarme el apoyo y el incentivo a lo largo de la carrera universitaria.

A mi asesor de tesis, le estoy eternamente agradecida por su paciencia, comprensión, dirección y consejos valiosos que han hecho posible la culminación de este proyecto que se desarrolló con mucho sacrificio y emoción.

A la Universidad Andina del Cusco y toda la plana docente que se esfuerza por brindarnos una mejor enseñanza que nos serán útiles para la práctica profesional.



ÍNDICE

DEDICATORIA.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	2
RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	4
I. CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
1.2.1. PROBLEMA GENERAL.....	8
1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS SECUNDARIOS.....	8
1.3. JUSTIFICACIÓN.....	9
1.3.1. CONVENIENCIA.....	9
1.3.2. RELEVANCIA SOCIAL.....	9
1.3.3. IMPLICANCIAS PRÁCTICAS.....	10
1.3.4. VALOR TEÓRICO.....	10
1.3.5. UTILIDAD METODOLÓGICA.....	10
1.4. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	10
1.4.1. OBJETIVO GENERAL.....	10
1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
1.5. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO Y LINEA DE INVESTIGACION.....	11
1.5.1. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	12
1.5.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	12
1.6. VIABILIDAD.....	12
II. CAPITULO: MARCO TEÓRICO.....	13
2.1. ANTECEDENTES DE ESTUDIO.....	13
2.1.1. ANTECEDENTES NACIONALES.....	13



2.1.2.	ANTECEDENTES LOCALES	15
2.2.	BASES TEÓRICAS	18
2.2.1.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	19
2.2.2.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 27444.	22
2.2.3.	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	25
2.2.4.	INVESTIGACIÓN PRELIMINAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	27
2.3.	HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	30
2.3.1.	HIPÓTESIS GENERAL.	30
2.3.2.	HIPÓTESIS ESPECIFICAS.	30
2.4.	CATEGORÍAS DE ESTUDIO.	31
2.5.	DEFINICIÓN DE TÉRMINOS.	32
2.5.1.	ORDENANZA MUNICIPAL.	32
2.5.2.	ACTA DE FISCALIZACIÓN.....	32
2.5.3.	TIPICIDAD.....	32
2.5.4.	CULPABILIDAD.	32
2.5.5.	SANCIONES MUNICIPALES.....	33
III.	CAPÍTULO: MÉTODO.....	34
3.1.	DISEÑO METODOLÓGICO.....	34
3.2.	DISEÑO CONTEXTUAL	39
3.2.1.	ESCENARIO ESPACIO TEMPORAL.....	39
3.2.2.	UNIDAD DE ESTUDIO.....	39
3.3.	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	39
3.4.	PLAN DE ANÁLISIS DE DATOS	40
IV.	DESARROLLO TEMATICO.....	41
4.1.	LAS SANCIONES MUNICIPALES EN EL PERU.....	41



4.2. NORMAS NACIONALES Y LOCALES QUE REGULAN LA APLICACIÓN DE SANCIONES EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO.	42
4.2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.....	42
4.2.2. LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.	44
4.2.3. EL TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR D.S.004-2019-JUS.....	48
4.2.4. ORDENANZA MUNICIPAL N° 005-2022-MDS EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022, DONDE SE DEFINE EL REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS (RASA) Y EL CUADRO ÚNICO DE INFRACCIONES Y SANCIONES (CUIS). 65	
4.2.5. ANÁLISIS COMPARATIVO.....	72
4.2.5.1. ENFOQUE EN LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.	72
4.2.5.2. CLARIDAD Y SEPARACIÓN DE ETAPAS.	73
4.2.5.3. NECESIDAD DE UN ESQUEMA OPERATIVO DE INTERVENCIÓN PRELIMINAR. 73	
4.2.6. PROPUESTA DE ESQUEMA OPERATIVO DETALLADO PARA LA INVESTIGACION PRELIMINAR.	74
4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	76
4.3.1. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ...	79
4.3.2. CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	86
4.3.3. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	88
4.4. IMPLICANCIAS DE LA IMPLEMENTACION DE LA FASE DE INVESTIGACION PRELIMINAR EN EL PROCEDIMIENTNO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	92
4.5. LAS GARANTÍAS PROCESALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES INVOLUCRADOS EN LA FASE DE INVESTIGACION PRELIMINAR.	94
4.6. ANÁLISIS DETALLADO SOBRE LA EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LA FASE DE INVESTIGACION PRELIMINAR.	95
V. RESULTADO Y ANALISIS DE LOS HALLAZGOS.....	97
5.1. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS.....	97



5.1.1.	ENTREVISTA REALIZADA A GUSTAVO FERNANDEZ BACA:.....	97
5.1.2.	ENTREVISTA REALIZADA A LUIS OROS QUISPE:.....	100
5.1.3.	ENTREVISTA REALIZADA A MIGUEL ANGEL GUEVARA ARAUJO:	103
5.1.4.	ENTREVISTA REALIZADA A JACINTO CESAR ALVAREZ SARMIENTO:	107
5.1.5.	ENTREVISTA REALIZADA A NANCY LAURA ALATA:.....	110
5.1.6.	ENTREVISTA REALIZADA A ALCIDES BALLENAS ARRIAGA:.....	113
5.2.	RESULTADO DEL ANALISIS DE SENTENCIAS.	117
5.2.1.	ANALISIS DE LA SENTENCIA 1.	117
5.2.2.	ANALISIS DE LA SENTENCIA 2.	118
5.2.3.	ANALISIS DE LA SENTENCIA 3.	119
5.2.4.	ANALISIS DE LA SENTENCIA 4.	121
5.2.5.	ANALISIS DE LA SENTENCIA 5.	122
5.3.	ANALISIS DE LOS HALLAZGOS.....	124
5.3.1.	CONSOLIDADO DE LOS HALLAZGOS DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS.	124
5.3.2.	CONSOLIDADO DE LOS HALLAZGOS DEL ANALISIS DE SENTENCIAS SOBRE NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE SANCION.....	126
5.4.	DISCUSION Y CONTRASTACION TEORICA DE LOS HALLAZGOS.....	127
5.4.1.	ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS CONCLUSIONES DEL ANTECEDENTE DE ESTUDIO 1 Y LAS HIPÓTESIS CORROBORADAS.	127
5.4.2.	ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS CONCLUSIONES DEL ANTECEDENTE DE ESTUDIO 2 Y LAS HIPÓTESIS CORROBORADAS.	129
VI.	PROYECTO DE ORDENANZA MUNICIPAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 15 HE INSERTA EL ESQUEMA OPERATIVO DE LA INVESTIGACION PRELIMINAR.....	131
	PROYECTO DE ORDENANZA MUNICIPAL N° [NÚMERO DE ORDENANZA].....	131
	CONCLUSIONES.....	134
	RECOMENDACIONES.....	136
	BIBLIOGRAFIA.....	137
	ANEXOS.....	139



RESUMEN

La tesis examina la inadecuada implementación de la investigación preliminar en la Municipalidad Distrital de Santiago, en el marco del Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas (RASA). Revela una discrepancia normativa entre la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MDS y el artículo 255 del TUO de la Ley 27444, generando problemas legales en los procedimientos sancionadores. La investigación identifica la falta de capacitación del personal, el desconocimiento de los derechos del administrado y la designación de funcionarios inadecuados como causas principales. Estos factores conducen a la nulidad de los procedimientos administrativos sancionadores y posibles responsabilidades legales para la Municipalidad por violar el debido proceso administrativo. La tesis recomienda alinear la Ordenanza Municipal con la Ley 27444, mejorar la capacitación del personal y los procesos de selección de funcionarios, y promover la educación ciudadana sobre derechos en procedimientos administrativos. Resalta la necesidad de reformas normativas y administrativas para asegurar procedimientos legales y efectivos.

Palabras clave: implementación deficiente, investigación preliminar, RASA, Ordenanza Municipal, Ley 27444, procedimientos sancionadores, nulidad, responsabilidades legales, debido proceso, reformas legislativas, transparencia, eficacia.



ABSTRACT

The thesis examines the inadequate implementation of the preliminary investigation in the District Municipality of Santiago, within the framework of the Regulations for the Application of Administrative Sanctions (RASA). It reveals a regulatory discrepancy between Municipal Ordinance No. 005-2022-MDS and article 255 of the TUO of Law 27444, generating legal problems in the sanctioning procedures. The investigation identifies the lack of staff training, ignorance of the rights of the administrator and the appointment of inappropriate officials as main causes. These factors lead to the nullity of the administrative sanctioning procedures and possible legal responsibilities for the Municipality for violating due administrative process. The thesis recommends aligning the Municipal Ordinance with Law 27444, improving staff training and official selection processes, and promoting citizen education on rights in administrative procedures. Highlights the need for regulatory and administrative reforms to ensure legal and effective procedures.

Keywords: deficient implementation, preliminary investigation, RASA, Municipal Ordinance, Law 27444, sanctioning procedures, nullity, legal responsibilities, due process, legislative reforms, transparency, effectiveness.



I. CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A nivel global, la implementación de procesos administrativos sancionadores eficientes y respetuosos del debido proceso es una tendencia creciente, reconocida por múltiples organismos internacionales como esencial para la transparencia y la justicia administrativa. En diversos países, se ha enfatizado la importancia de etapas preliminares en los procedimientos sancionadores para garantizar la legalidad y la protección de los derechos de los administrados. Esta práctica, respaldada por principios de derecho administrativo internacional, establece un marco de referencia para las legislaciones nacionales y locales, subrayando la necesidad de procedimientos preliminares bien definidos y efectivos.

En Perú, la Ley 27444 establece un marco legal claro para los procedimientos administrativos, incluyendo las sanciones administrativas a nivel nacional. El artículo 255 de esta ley resalta la importancia de una etapa preliminar en dichos procedimientos, enfocándose en la investigación, averiguación e inspección antes de la iniciación formal del proceso. Esta disposición busca asegurar que cualquier procedimiento administrativo sancionador cumpla con los principios de legalidad, eficiencia, y debido proceso, resguardando los derechos de los individuos y entidades involucradas.

En el Distrito de Santiago, a pesar de los avances normativos con la promulgación de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MDS y la definición del RASA y el CUIS, persisten desafíos significativos. La implementación actual no se alinea completamente con las directrices del artículo 255 de la Ley 27444, generando un desajuste con las normativas nacionales y creando ambigüedades en los procesos administrativos sancionadores. Esto destaca una omisión crucial en



la fase de investigación preliminar, vital para garantizar un debido procedimiento y la protección de los derechos de los administrados.

Las municipalidades, conforme a su mandato legal, deben diseñar y adoptar su propio reglamento de sanciones administrativas y un cuadro unificado de infracciones y penalidades. En este marco, el Distrito de Santiago promulgó la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MDS el 29 de septiembre de 2022, donde se define el Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas (RASA) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS).

A pesar de este avance normativo, se detecta una omisión significativa: el artículo 15 de la ordenanza no implementa adecuadamente a efectos de respetar el principio del debido procedimiento por parte de la fase de Investigación Preliminar, esencial según el artículo 255, inciso 2 de la Ley 27444. Esta carencia no solo provoca un desajuste con las directrices nacionales, sino que también genera un vacío interpretativo para los administrados y plantea serias preocupaciones sobre la integridad y respeto de los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador, pues se corre el riesgo de iniciar procedimientos administrativos sancionadores sin tener los mínimos elementos que garanticen el desarrollo de un debido procedimiento administrativo y que son perjudiciales para la misma administración.

El artículo 255 inc.2 del TUO de la Ley 27444 es claro al destacar la importancia de la Investigación Preliminar:

"(Etapa Preliminar) Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar el carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.



Es crucial entender que la investigación preliminar no es una simple formalidad administrativa. Representa un paso decisivo que, si se lleva a cabo de manera adecuada, asegura que el proceso sancionador se ajuste a los principios de legalidad, eficiencia, economía y racionalidad, debido procedimiento administrativo, salvaguardando así los derechos de los administrados y ofreciendo un marco claro y transparente para el proceso, pues permitirá determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables, en tal sentido la investigación preliminar en el Procedimiento Administrativo Sancionador cumple los siguientes fines:

- a) Determinar si existe mérito suficiente para abrir el respectivo procedimiento.
- b) Identificar a los presuntos responsables cuando se trata de una falta anónima.
- c) Recabar elementos de juicio para formular el traslado de cargos o intimación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional subraya la trascendencia de la investigación preliminar. La naturaleza fundamental del debido procedimiento administrativo, una extensión del derecho al debido proceso, resalta la importancia de garantizar la defensa en todas las etapas procesales. Así, la investigación preliminar se erige como un paso esencial para asegurar que los derechos fundamentales de los administrados no sean transgredidos.

De este modo, la presente investigación aspira a enfatizar la urgente necesidad de incorporar la etapa de investigación preliminar en el RASA de la Municipalidad de Santiago, propuesta que deberá de insertar un esquema operativo de intervención y desarrollo de la investigación preliminar conducentes a: identificar a los responsables, determinar los hechos y recabar la información elemental y documental sobre los hechos, respetando el principio del debido procedimiento y luego de ello recién decidir objetivamente sobre el inicio de un procedimiento administrativo



sancionador o emitir la disposición de archivo, ello evitaría la vulneración de principios de celeridad, economía, evitaría gastos innecesarios de presupuestos, avocamiento insulso de los servidores públicos y perjuicio para la misma institución pública, a su vez la propuesta busca garantizar el debido proceso y el respeto de los derechos del administrado para que este pueda ejercerlo dentro de la investigación preliminar. en consonancia con el artículo 255, inciso 2 del TUO de la Ley 27444. Nuestro objetivo primordial es reforzar la adhesión al debido proceso, procurando que los administrados cuenten con un protocolo claro y justo, mitigando el riesgo de vulnerar sus derechos fundamentales.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. PROBLEMA GENERAL

¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS SECUNDARIOS

- a) ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS QUE ORIGINAN LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?
- b) ¿CUÁLES SON LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL



N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023?

1.3. JUSTIFICACIÓN

1.3.1. CONVENIENCIA

Esta investigación es de gran importancia y resulta conveniente, ya que lo que pretende es poder demostrar el problema, evidenciar las causas que la originan y las consecuencias que se presentan al no haber implementación del artículo 255 dentro del RAS de la Municipalidad Distrital de Santiago. Toda resolución administrativa de sanción emitida por la mencionada Municipalidad vendría a ser nula pues esta no viene siendo concordante con el nuevo procedimiento administrativo sancionador establecido en el TUO de la ley 27444 aprobado por el DS. 04-2019-JUS. Que además contempla en su artículo 255 inc. 2 el reconocimiento sistemático de una Investigación Preliminar que la investigación pretende insertarla en el artículo 15 de la Ordenanza Municipal N°005-2022-MDS, sobre Reglamento de Aplicación y Sanciones de Santiago – Cusco.

1.3.2. RELEVANCIA SOCIAL

En esta investigación lo que se busca es mostrar el impacto social que se produce al no haber una adecuada implementación del Inc. 2 del art. 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de Aplicaciones de Sanciones Administrativas de la Municipalidad de Santiago; de la misma manera se busca identificar las causas que la originan e identifican sus consecuencias, con el fin de proponer una solución al problema y de esta manera asegurar el debido procedimiento administrativo.



1.3.3. IMPLICANCIAS PRÁCTICAS

Esta investigación creará beneficiosos resultados que serán de ayuda al momento de plantear distintas alternativas para poder solucionar el problema siendo compartidas con la persona que sea titular de la Municipalidad Distrital de Santiago, para hacerle dar conocimiento sobre la falta de implementación del RAS en concordancia con el art. 255 del TUO de la Ley 27444 para que este RAS llegue a tener una debida regulación y cumpla en todos sus alcances con lo estipulado en el TUO de la Ley 27444.

1.3.4. VALOR TEÓRICO

La información que se obtenga de esta investigación será de ayuda porque se hará el análisis del TUO de la Ley 27444 y el Reglamento de Aplicaciones de Sanciones administrativas llegando a explicar sus alcances, obligaciones y actualizaciones para ser aplicada debidamente; y exponer que sanciones y/o que consecuencias se presentan por no haber una implementación debida del RAS de la Municipalidad Distrital de Santiago.

1.3.5. UTILIDAD METODOLÓGICA

El instrumento útil para esta investigación será una metodología de investigación jurídica cualitativa, básica y no experimental, que podrá servir como modelo para otras investigaciones similares.

1.4. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

- EXPLICAR CÓMO AFECTA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL



TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- IDENTIFICAR CUÁLES SON LAS CAUSAS QUE ORIGINAN LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO.
- IDENTIFICAR CUÁLES SON LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO.

1.5. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO Y LINEA DE INVESTIGACION.

La presente investigación se desarrolla dentro del ámbito de la disciplina jurídica del Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo, teniendo como **línea de investigación: EL ESTADO CONSTITUCIONAL – REFORMA DEL ESTADO.** Pues se analiza una problemática que se origina en el desarrollo y aplicación de las prerrogativas de la institución



pública y se busca reformar el reglamento de aplicación y sanciones de la Municipalidad Distrital de Santiago.

1.5.1. DELIMITACIÓN ESPACIAL

En cuanto a la delimitación espacial, esta se realizará en la Municipalidad Distrital de Santiago de la provincia de Cusco y región Cusco.

1.5.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL

En cuanto a la delimitación temporal, la presente investigación se desarrollará durante el año 2023, sobre los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre.

1.6. VIABILIDAD

La presente investigación es viable tanto en la dimensión económica, logística, presupuestal y tomando en cuenta los procedimientos que el Reglamento de Tesis de la Universidad Andina del Cusco exige.



II. CAPITULO: MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE ESTUDIO

2.1.1. ANTECEDENTE NACIONAL.

(Pacheco Sobarzo, 2017) en su Tesis “Sanciones administrativas aplicadas en la Municipalidad distrital de Los Olivos, 2015-2016” realizó la investigación, para la obtención del grado académico de Maestra en Gestión Pública, en la Escuela de Post Grado en la Universidad Cesar Vallejo, siendo su principal objetivo:

- Conocer el comportamiento de las sanciones administrativas impuestas por la municipalidad distrital de Los Olivos durante los años 2015 -2016.

Y la siguiente conclusión:

- Las sanciones administrativas por año impuesta por la Municipalidad Distrital de Los Olivos durante los años 2015 al 2016, en general el comportamiento es poco estable de la imposición de las notificaciones preventivas, presentándose mayor incremento de imposición en el año 2015 en comparación con el año 2016; sin embargo, en el año 2015 el 57.4% del total de resoluciones de sanción emitidas corresponde a comercialización, en el mismo año el 60.6% no emitidas. En el año 2016, el 100.0% de resoluciones de sanción emitidas correspondieron comercialización y el 53.02% del total de las sin emitir también correspondieron a comercialización.

El aporte del antecedente nacional presentado en la tesis, específicamente en el caso de "Sanciones administrativas aplicadas en la Municipalidad distrital de Los Olivos 2015-2016" por Pacheco Sobarzo (2017), proporciona un valioso punto de comparación y referencia para entender el comportamiento de las sanciones administrativas en el contexto municipal peruano. Este



estudio, realizado con el objetivo de conocer el comportamiento de las sanciones administrativas impuestas por la municipalidad distrital de Los Olivos durante los años 2015 a 2016, revela la variabilidad y las tendencias en la imposición de sanciones, destacando un incremento significativo en 2015 en comparación con 2016, particularmente en lo que respecta a las sanciones relacionadas con la comercialización.

El análisis de Pacheco Sobarzo (2017) subraya la importancia de entender la dinámica de las sanciones administrativas dentro de los marcos legales y procedimentales de las municipalidades, lo que tiene implicaciones directas en la eficacia y justicia del proceso sancionador. La identificación de un patrón poco estable en la imposición de notificaciones preventivas y sanciones evidencia la necesidad de una aplicación más coherente y sistemática de los procedimientos administrativos sancionadores. Este punto de partida es crucial para la investigación actual, que busca explorar la implementación de la fase de investigación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador en la Municipalidad Distrital de Santiago.

La tesis de Pacheco Sobarzo (2017) no solo aporta un marco comparativo sino que también destaca la variabilidad en la aplicación de sanciones administrativas, lo que sugiere la existencia de factores subyacentes que podrían influir en esta variabilidad. Estos factores pueden incluir la capacitación del personal encargado de aplicar las sanciones, el conocimiento y la interpretación de la normativa aplicable, y la eficacia de los mecanismos de supervisión y control internos. Además, el estudio apunta a la relevancia de considerar la especificidad de cada municipalidad en términos de su contexto normativo, administrativo y social, para comprender mejor y abordar las discrepancias en la aplicación de sanciones.

En este sentido, el antecedente nacional ofrece una base sólida para la actual investigación, proporcionando un ejemplo concreto de cómo las diferencias en la implementación y aplicación



de las normas pueden tener un impacto significativo en la efectividad del sistema de sanciones administrativas. Al comparar y contrastar estos hallazgos con la situación en la Municipalidad Distrital de Santiago, la investigación puede identificar áreas clave para la mejora y la reforma, con el objetivo de asegurar una aplicación más justa, coherente y eficaz de las sanciones administrativas, en línea con los principios de legalidad, debido proceso y protección de los derechos de los administrados.

2.1.2. ANTECEDENTE LOCAL.

(Hanco Flores & Paullo Davalos, 2021), en su Tesis “LA PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (RESOLUCIONES DE SANCIÓN Y MULTA) FIRMES Y CONSENTIDOS EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JERÓNIMO – realizó la investigación en la Escuela profesional de derecho en la Universidad Andina del Cusco, siendo su principal objetivo:

- Determinar la incidencia de la perdida de ejecutoriedad de los actos administrativos (resoluciones de sanción y multa) firmes y consentidos en la municipalidad distrital de San Jerónimo en los años 2015 y 2016.

Y la siguiente conclusión:

- La municipalidad distrital de San Jerónimo constituye un órgano de gobierno con autonomía política, económica y administrativa ello conforme a la Constitución Política del Perú y la Ley N°27972, concordante con la Ley Orgánica de Municipalidades concordante con la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado aprobado por D.S N°004-2019-JUS, dicha entidad estatal y por mandato de ley tiene una potestad sancionadora que



hemos sustentado en la presente investigación, así mismo cuenta con un procedimiento para aplicar un proceso sancionador contra los ciudadanos, administrados y/o infractores que incumplen las normas municipales con rango de ley y las normas nacionales referentes a cada materia (desarrollo económico local y desarrollo urbano). En la presente investigación se ha tomado como muestra de expedientes administrativos los implementados y ejecutados por la municipalidad distrital de San Jerónimo en los años 2015 y 2016 y en este entonces la pérdida de ejecutoriedad era de 04 años actualmente con la entrada en vigencia del T.U.O de la Ley N°27444, **Ley del Procedimiento Administrativo General es de 02 años y que por un desconocimiento, falta de capacitación de los funcionarios y servidores públicos de dicha entidad las resoluciones administrativas que han quedado consentidas y firmes se han transformado en inejecutables aportando a la impunidad de los administrados que infringen normas emanadas por la autoridad municipal.**

- **Con la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos (resoluciones de sanción y multa) firmes y consentidos las infracciones administrativas cometidas seguirían impunes hechos que no solo causan la pérdida económica por el concepto de multas a sino a ello se suma la pérdida del principio de autoridad y el perjuicio que sufren los vecinos del distrito de San Jerónimo ya sea por la proliferación de bebidas alcohólicas con establecimientos clandestinos sumándose también el perjuicio de los que han visto afectado su derecho de propiedad por la invasión áreas de uso público o la construcción de edificaciones que no cuentan con la autorización municipal y no se pueda garantizar la seguridad de estas estructuras que crecen en forma desmedida y descontrolada, sin que la autoridad competente**



haga cumplir las normas nacionales sino también las emanadas por la misma autoridad municipal dentro de su jurisdicción.

El aporte del antecedente local representado por la tesis de Hanco Flores & Paulo Davalos (2021), titulada "La pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos (resoluciones de sanción y multa) firmes y consentidos en la Municipalidad Distrital de San Jerónimo", es fundamental para comprender las complejidades y desafíos inherentes a la administración y ejecución de sanciones en el ámbito municipal. Esta investigación detalla cómo la Municipalidad Distrital de San Jerónimo enfrenta problemas significativos en la ejecución de actos administrativos firmes y consentidos, especialmente resoluciones de sanción y multa, en los años 2015 y 2016.

El estudio destaca la autonomía política, económica y administrativa de la municipalidad conforme a la Constitución Política del Perú y la Ley N°27972, en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Esta autonomía es crucial, pues dota a la entidad de la potestad sancionadora y establece un procedimiento para aplicar el proceso sancionador contra los ciudadanos administrados y/o infractores que incumplen normativas municipales y nacionales.

La principal conclusión de Hanco Flores & Paulo Davalos ilumina una problemática significativa: la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos firmes y consentidos contribuye a la impunidad de infracciones administrativas. Esto no solo afecta económicamente a la municipalidad por concepto de multas no cobradas sino también mina el principio de autoridad y perjudica a los vecinos del distrito, ya sea por la proliferación de establecimientos clandestinos de bebidas alcohólicas o por la invasión y construcción descontrolada en áreas de uso público, comprometiendo la seguridad de estructuras ilegales.



Este antecedente local es invaluable para la investigación presente, ya que proporciona un caso concreto de los retos en la ejecución de sanciones y actos administrativos en el contexto municipal peruano. Aporta una perspectiva crítica sobre la importancia de la ejecutoriedad de las resoluciones y la necesidad de mecanismos efectivos para garantizar el cumplimiento de las sanciones, subrayando las consecuencias de la inacción o la ineficacia en estos procedimientos. La investigación actual puede utilizar estos hallazgos para profundizar en las causas de la ineficacia en la ejecución de sanciones en la Municipalidad Distrital de Santiago, explorando soluciones potenciales y adaptaciones del procedimiento administrativo sancionador que mejoren la ejecución y reduzcan la impunidad, alineándose con el marco legal vigente y los principios de justicia y eficacia administrativa.

2.2. BASES TEÓRICAS

La presente investigación se inserta y contribuye significativamente a la disciplina del Derecho Administrativo, un campo del Derecho que regula la estructura, funcionamiento y relaciones del aparato administrativo del Estado con los ciudadanos, y que se ocupa de la organización, medios y procedimientos a través de los cuales se ejerce la función administrativa.

Esta investigación aborda aspectos fundamentales del Derecho Administrativo, centrándose en el estudio detallado del procedimiento administrativo sancionador y su fase de investigación preliminar dentro del contexto específico de la Municipalidad Distrital de Santiago. Al hacerlo, no solo se adentra en la mecánica operativa de cómo se implementan y gestionan las sanciones administrativas en el ámbito municipal, sino que también evalúa críticamente la eficacia, justicia y legalidad de estos procesos.



El análisis y las conclusiones de este estudio tienen el potencial de aportar valiosos insights para la mejora de las prácticas administrativas, asegurando que se adhieran a los principios de legalidad, transparencia, y debido proceso. Además, al identificar las posibles áreas de mejora en el procedimiento sancionador, este trabajo sugiere vías para fortalecer la relación entre la administración y los administrados, promoviendo un marco de actuación más justo y equitativo.

Más aún, al examinar la aplicación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en un contexto municipal específico, esta investigación subraya la importancia de adaptar las normativas y procedimientos a la realidad de cada entidad, sin perder de vista los estándares nacionales y principios generales del derecho. Esto es crucial para garantizar que la función administrativa se realice de manera eficiente y en consonancia con los derechos de los ciudadanos, contribuyendo así a la legitimidad y la confianza en las instituciones públicas.

Por último, este estudio enriquece la literatura existente en Derecho Administrativo al ofrecer un caso concreto de análisis sobre la implementación de procedimientos sancionadores, llenando un vacío en la investigación sobre cómo las municipalidades peruanas aplican y gestionan las sanciones administrativas. Este enfoque práctico no solo es relevante para académicos y profesionales del derecho sino también para los responsables de la formulación de políticas y la gestión administrativa a nivel local, quienes pueden utilizar estos hallazgos para revisar y mejorar los marcos regulatorios y operativos en beneficio de la gobernanza local y la administración de justicia administrativa. las bases teóricas son las siguientes:

2.2.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Según el artículo 29 del TUO de la Ley 27444 se entiende por procedimiento administrativo:



Al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Para Cabrera & Quintana (2015) indica que en sede administrativa “todas las manifestaciones jurídicas administrativas, como los actos administrativos, son elaborados a través de una serie de actuaciones llevadas a cabo principalmente por funcionarios públicos con poder de decisión, a las que en conjunta se denomina procedimiento administrativo” (p. 282).

Entonces se puede indicar, que el procedimiento administrativo está formado por una serie necesaria de formalidades que se establecen, como una garantía para los administrados, para evitar las arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el bien público; siendo un presupuesto o requisito para la consecución de un proceso jurisdiccional; por ello, las decisiones administrativas hacen cosa juzgada para el ordenamiento jurídico nacional.

El artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 define el procedimiento administrativo como un conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, que tienen como finalidad la emisión de un acto administrativo capaz de generar efectos jurídicos individuales o individualizables sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados. Esta definición subraya la estructura procesal y la finalidad del procedimiento administrativo, destacando su papel central en la regulación de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos.

Cabrera & Quintana (2015) profundizan en esta noción al explicar que todas las manifestaciones jurídicas administrativas, incluidos los actos administrativos, se elaboran a través de una serie de actuaciones realizadas principalmente por funcionarios públicos con poder de decisión. Esta serie de actuaciones, conocida colectivamente como procedimiento administrativo, se entiende como



un conjunto necesario de formalidades establecidas para proteger a los administrados contra arbitrariedades y para asegurar el bien público. Así, el procedimiento administrativo no solo es un mecanismo de control para la administración pública sino también una garantía fundamental para los ciudadanos, asegurando que las decisiones se tomen de manera justa, transparente y conforme a la ley.

Un ejemplo práctico de la aplicación del procedimiento administrativo se encuentra en el proceso de licenciamiento para la apertura de un negocio. En este caso, el procedimiento administrativo incluiría la presentación de una solicitud por parte del interesado, la revisión de dicha solicitud por los funcionarios competentes, la realización de inspecciones al local comercial si fuera necesario, y finalmente, la emisión de una resolución que aprueba o deniega el licenciamiento. Este proceso demuestra cómo el procedimiento administrativo actúa como un marco regulador que asegura que todas las partes involucradas —el Estado y el ciudadano— actúen de acuerdo con normativas establecidas, garantizando así el cumplimiento de las leyes y la protección de los derechos de los administrados.

Además, el procedimiento administrativo sirve como un presupuesto o requisito previo para la consecución de un proceso jurisdiccional, en el sentido de que las decisiones administrativas pueden hacer cosa juzgada para el ordenamiento jurídico nacional. Esto significa que, en muchas ocasiones, antes de que un asunto pueda ser llevado ante los tribunales, debe agotarse el procedimiento administrativo correspondiente. Este mecanismo asegura que el sistema judicial no se vea sobrecargado con casos que pueden ser resueltos eficazmente dentro de la esfera administrativa.



En resumen, el procedimiento administrativo es una herramienta esencial dentro del Derecho Administrativo que facilita la interacción entre el Estado y los ciudadanos, asegurando que las decisiones se tomen de manera justa, transparente y conforme a la ley, y que se protejan los derechos de los administrados. La claridad, previsibilidad y justicia del procedimiento administrativo son fundamentales para el fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas y para la garantía de los derechos fundamentales en un estado de derecho.

2.2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 27444.

Según el artículo I del título preliminar del TUO de la Ley 27444 se entiende por procedimiento administrativo:

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,



8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

El artículo antes citado se refiere al ámbito de aplicación de la Ley 27444, determina aquellos entes públicos a los que se debe aplicar la Ley, señalando todas las entidades y reparticiones que comprenden el sector público y que actúan con potestad administrativa.

El artículo I del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 establece el ámbito de aplicación de dicha ley, abarcando una amplia gama de entidades dentro de la Administración Pública peruana. Este marco normativo es fundamental para entender cómo se estructura y opera la administración pública en el Perú, ya que define con precisión quiénes son los sujetos de derecho público encargados de ejecutar las potestades administrativas y cómo deben actuar conforme a las normas comunes de derecho público.

Este artículo es esencial porque clarifica que la Ley no solo se aplica al Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos, sino también al Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Gobiernos Regionales y Locales, y otros organismos con autonomía conferida por la Constitución Política del Perú y las leyes. Además, se extiende a entidades, organismos, proyectos especiales y programas estatales que operan bajo potestades administrativas y, en algunos casos, a personas jurídicas de régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa bajo concesión, delegación o autorización del Estado.



Un ejemplo ilustrativo de la aplicación de esta ley se encuentra en el proceso de licitación pública para la construcción de infraestructura pública. En este caso, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, una entidad del Poder Ejecutivo, debe seguir los procedimientos administrativos establecidos en la Ley 27444 para garantizar un proceso transparente, competitivo y justo. Esto incluye la publicación de bases, recepción de propuestas, evaluación de las mismas y la adjudicación del contrato.

Otro ejemplo relevante es el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los Gobiernos Locales en el ámbito de la regulación municipal, como la imposición de multas por infracciones a las normas de tránsito. Estas actividades deben realizarse respetando los principios y procedimientos administrativos dictados por la Ley 27444 para asegurar que los derechos de los administrados sean protegidos.

Además, la inclusión de personas jurídicas privadas que prestan servicios públicos bajo este marco legal, como las empresas de saneamiento operando bajo concesión, resalta la extensión de la ley más allá del sector público tradicional. Esto garantiza que servicios esenciales sujetos a concesión, delegación o autorización estén obligados a seguir procedimientos administrativos que buscan proteger el interés público y asegurar la prestación eficiente y efectiva de estos servicios.

En resumen, el artículo I del TULO de la Ley 27444 juega un rol crucial en delimitar el ámbito de aplicación de esta ley, asegurando que una amplia gama de entidades y organismos, tanto públicos como privados que ejercen funciones públicas, operen bajo un conjunto común de reglas. Esto contribuye a la estandarización, eficiencia, y transparencia en la administración pública, promoviendo al mismo tiempo la protección de los derechos de los ciudadanos y el respeto por el principio de legalidad.



2.2.3. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En el procedimiento administrativo sancionador la Ley General del Procedimiento Administrativo General pretende establecer normas básicas que impongan un mínimo de reglas comunes para el ejercicio de dicha importante potestad pública, en un sector de nuestro ordenamiento administrativo caracterizado como asistemático y fragmentario.

Cabrera & Quintana (2015) indican que:

La transformación del rol del estado en la economía ha experimentado en los últimos años, mercado por el paso de una administración interventora a otra de carácter subsidiario que promueve la iniciativa privada en el mercado, defiende la libre concurrencia y los derechos de los consumidores y usuarios, requiere de una administración pública que cuente con un margen legal adecuado y los instrumentos idóneos para velar por su cumplimiento entre los que se cuenta la posibilidad de sancionar las infracciones al ordenamiento administrativo. (p. 630)

De igual manera el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) indica que:

El procedimiento administrativo sancionador ha sido definido como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración para dirigir el ejercicio de su potestad sancionadora y brindar garantías a los administrados a quienes se les impute la comisión de una infracción administrativa. Como tal, el procedimiento administrativo sancionador presenta caracteres inherentes a su propia naturaleza, así como garantías vinculadas a la proscripción de cualquier forma de arbitrariedad. (p. 35)

Si bien el procedimiento administrativo sancionador es el mecanismo del que se sirve las autoridades administrativas para esclarecer la comisión de una infracción administrativa, es



importante enfatizar también su relevancia como un grupo de guía que, al encontrarse establecidas, permiten al administrado conocer el proceso de la determinación de los hechos imputados y la aplicación de las consecuencias jurídicas, así como los principios y derechos que los amparan frente al ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado.

El procedimiento administrativo sancionador, tal como lo establece la Ley General del Procedimiento Administrativo General, juega un papel crucial en el marco del Derecho Administrativo por su objetivo de imponer un conjunto mínimo de reglas comunes para el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Este marco normativo busca remediar la falta de sistematización y la fragmentación en un sector tan vital del ordenamiento administrativo, proporcionando así claridad y previsibilidad tanto para la administración como para los administrados.

La transformación del rol del Estado en la economía, descrita por Cabrera & Quintana (2015), subraya la transición de una administración de carácter interventor a una de naturaleza subsidiaria que fomenta la iniciativa privada, la libre competencia y la protección de los derechos de consumidores y usuarios. Esta evolución contextualiza la necesidad de un procedimiento administrativo sancionador eficaz que otorgue a la administración pública el margen legal y los instrumentos necesarios para asegurar el cumplimiento del ordenamiento administrativo, incluida la capacidad de sancionar infracciones.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) enfatiza que el procedimiento administrativo sancionador debe observar un conjunto de trámites y formalidades diseñados para dirigir adecuadamente el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y, a la vez, brindar garantías a los administrados. Esta definición resalta las características inherentes y las garantías



vinculadas a este procedimiento, especialmente la proscripción de la arbitrariedad, asegurando así un proceso justo y transparente.

La importancia del procedimiento administrativo sancionador radica no solo en su función de esclarecer la comisión de infracciones administrativas por parte de las autoridades competentes sino también en su papel como guía para los administrados. Este conjunto de normas establecidas permite a los individuos comprender el proceso de determinación de hechos imputados y la aplicación de las consecuencias jurídicas correspondientes. Además, subraya los principios y derechos que protegen a los administrados frente al ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, como son el derecho a la defensa, el principio de legalidad, la presunción de inocencia y el derecho a ser informado sobre las acusaciones y las evidencias en su contra.

En este sentido, el procedimiento administrativo sancionador no solo cumple con una función punitiva sino que también desempeña un rol educativo y preventivo, al establecer claramente las expectativas de comportamiento y las posibles sanciones por incumplimientos. Este enfoque contribuye a la transparencia, la seguridad jurídica y la confianza en las instituciones del Estado, elementos fundamentales para el funcionamiento eficaz de una sociedad democrática y de derecho.

2.2.4. INVESTIGACIÓN PRELIMINAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El procedimiento administrativo sancionador tiene por finalidad determinar si el administrado ha incurrido en una infracción administrativa, lo que quiere decir que la razón de ser de este procedimiento es determinar si es que el administrado es responsable o no de una sanción; en términos administrativos si es que ha incurrido en infracción administrativa considerando que esta última sea típica, antijurídica, culpable y por lo tanto jurídica. Queda



claro entonces que la razón de ser del procedimiento administrativo sancionador es disciplinar, adecuar la potestad punitiva la potestad sancionadora de la administración pública a las garantías que establece la constitución y la Ley.

Dentro del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el inciso 2 se hace referencia a que se deben realizar actuaciones previas para poder llegar a un inicio formal y definitivo del procedimiento administrativo sancionador. En concordancia al artículo en mención, dentro del procedimiento administrativo sancionador existe una investigación que se realiza antes del inicio formal y definitivo del procedimiento administrativo sancionador. Estas actuaciones de carácter preliminar serán copiadas a las evidencias para determinar las razones suficientes para justificar el inicio del procedimiento administrativo sancionador, actuaciones que ayudan al cumplimiento de la actividad administrativa.

El procedimiento administrativo sancionador es esencial en la administración pública, ya que su propósito es establecer si un administrado ha cometido una infracción administrativa, determinando así su responsabilidad o no frente a una posible sanción. Esta determinación se basa en si la acción infractora es típica, antijurídica, culpable y, por ende, sancionable bajo los términos legales. El objetivo principal de este procedimiento es disciplinar, es decir, alinear la potestad punitiva y sancionadora de la administración pública con las garantías constitucionales y legales vigentes.

El artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, en su inciso 2, subraya la importancia de realizar actuaciones previas antes de proceder formalmente con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. Estas actuaciones preliminares son fundamentales, ya que permiten recopilar evidencias y determinar si existen razones suficientes para justificar el inicio del



procedimiento. En este contexto, las actuaciones preliminares funcionan como un filtro necesario que asegura el cumplimiento de los principios de legalidad y proporcionalidad en la actividad sancionadora de la administración pública.

Este enfoque preliminar es crucial para proteger los derechos de los administrados y garantizar que solo se inicie un procedimiento administrativo sancionador cuando existan indicios razonables de una infracción. Así, se evita el uso arbitrario o desproporcionado de la potestad sancionadora, asegurando al mismo tiempo que la administración actúe de manera eficiente y justa.

Un ejemplo práctico de la aplicación de estas actuaciones preliminares podría ser la inspección inicial llevada a cabo por una autoridad municipal para verificar el cumplimiento de las normas sanitarias en un establecimiento comercial. Si durante esta inspección se identifican posibles infracciones, se recopilan evidencias y se evalúa si estas constituyen una base suficiente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Solo después de este análisis preliminar, y si se justifica plenamente, la autoridad procedería formalmente contra el establecimiento por incumplimiento de las normativas aplicables.

En resumen, el procedimiento administrativo sancionador y sus actuaciones preliminares constituyen herramientas clave para que la administración pública ejerza su potestad sancionadora de manera justa, proporcionada y conforme a las garantías legales. Estas etapas iniciales no solo protegen a los administrados de posibles arbitrariedades sino que también contribuyen a la eficacia y legitimidad de la función administrativa sancionadora.



2.3. HIPÓTESIS DE TRABAJO.

2.3.1. HIPÓTESIS GENERAL.

El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.

2.3.2. HIPÓTESIS ESPECIFICAS.

- Las causas que originan la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; son:
 - Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.
 - Desconocimiento de los derechos del administrado.
 - Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.
- Las consecuencias generadas por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; son:



- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.
- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.

2.4. CATEGORÍAS DE ESTUDIO.

CATEGORÍAS	SUB CATEGORÍAS
CATEGORÍA 1: Implementación Art. 255 inc. 2 del TUO de la Ley 27444.	Objeto de la ley establecido del TUO de la Ley 27444.
	Ámbito de aplicación del TUO de la Ley 27444.
	Artículo 255, Artículo 255 inc. 2 del TUO de la Ley 27444. Primera Disposición Complementaria Derogatoria del TUO de la Ley 27444.
CATEGORÍA 2: Reglamento de aplicaciones de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago.	Potestad Sancionadora de la Municipalidad Distrital de Santiago
	Procedimiento administrativo sancionador de la Municipalidad Distrital de Santiago.
	Ausencia de investigación preliminar en el PAD de la Municipalidad Distrital de Santiago.

Fuente: Elaboración propia



2.5. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS.

2.5.1. ORDENANZA MUNICIPAL.

En el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 establece que:

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

2.5.2. ACTA DE FISCALIZACIÓN.

Las Actas de Fiscalización son documentos oficiales emanados de los funcionarios de las entidades fiscalizadoras de la Administración del Estado, que gozan de legitimidad, validez y fuerza probatoria. Estos diligenciamientos administrativos son de la más alta importancia, de cara a la demostración en los procesos sancionatorios posteriores de las responsabilidades de los sujetos fiscalizados frente a la vulneración de las normativas aplicables en vanados ámbitos regulatorios.

2.5.3. TIPICIDAD.

El inciso 4 del artículo 248 del TUO de la Ley 27444 señala: “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”.

2.5.4. CULPABILIDAD.

El inciso 10 del artículo 248 del TUO de la Ley 27444 señala que: “La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”.



2.5.5. SANCIONES MUNICIPALES.

En el artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 establece que: “Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar”.



III. CAPÍTULO: MÉTODO

3.1. DISEÑO METODOLÓGICO.

Siguiendo a Hernández Sampieri, quien menciona que los tipos de investigación científica dependen de varios criterios (SAMPIERI, 2013) los mismos que seguirá la presente investigación de la siguiente forma:

- De **enfoque cualitativo** que según Hernández Sampieri, menciona que: por su alcance la investigación puede ser cualitativa, las mismas que toman los datos **sin centrarse en la medición para responder o afinar preguntas en un proceso interpretativo**; ejemplos de este tipo de investigación son las entrevistas que hacen los psicólogos en las escuelas a los estudiantes que muestran conductas anómalas, con el fin de descubrir que las determina en cada caso; o bien, un estudio antropológico por observación de las costumbres y valores en una pandilla urbana (SAMPIERI, 2013). Además, Cuba (2019) también menciona que este tipo de enfoque utiliza la recolección y análisis **sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación, pero tales pruebas no son estadísticas.**

El enfoque cualitativo seleccionado para esta investigación es especialmente adecuado para explorar y comprender las percepciones, actitudes y experiencias de los funcionarios municipales respecto a la implementación de la investigación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador. Este enfoque permite una inmersión profunda en los procesos sociales y administrativos, facilitando el análisis detallado de las dinámicas y prácticas dentro de la Municipalidad Distrital de Santiago.



Justificación del Enfoque Cualitativo.

El objetivo principal de esta investigación es analizar cómo la fase de investigación preliminar afecta la eficacia del procedimiento administrativo sancionador y cómo esto, a su vez, impacta el cumplimiento de las normativas municipales. Dado que esta meta involucra la comprensión de procesos complejos y la interpretación de las experiencias y percepciones humanas, el enfoque cualitativo se alinea perfectamente con las necesidades del estudio.

Este enfoque facilita el examen en profundidad de las opiniones y motivaciones de los funcionarios municipales, permitiendo identificar no solo qué piensan sobre la investigación preliminar, sino también por qué tienen esas opiniones y cómo estas influyen en su trabajo. Además, al emplear métodos cualitativos como entrevistas en profundidad y análisis de documentos, se pueden obtener insights detallados sobre los desafíos, oportunidades y limitaciones que enfrenta la administración municipal en la aplicación de estas normativas.

- **Aplicación del Enfoque Cualitativo a los Objetivos de Investigación.**

Para ilustrar cómo el enfoque cualitativo se alinea con los objetivos específicos de la investigación, consideremos el objetivo de entender las percepciones de los funcionarios municipales sobre la implementación de la investigación preliminar. Mediante entrevistas en profundidad, podemos explorar las experiencias personales de estos funcionarios, sus actitudes hacia los procesos administrativos y cómo perciben el impacto de la investigación preliminar en la eficacia del procedimiento sancionador. Estas conversaciones pueden revelar aspectos críticos como la percepción de la carga de trabajo, la claridad de las normativas, y la percepción de justicia y eficiencia en el procedimiento sancionador.



Además, el análisis cualitativo de los documentos oficiales y los expedientes de casos anteriores proporcionará una comprensión contextual de cómo se ha implementado la investigación preliminar en práctica, complementando las percepciones recogidas en las entrevistas. Este enfoque holístico permite una comprensión integral de la situación actual y facilita la identificación de recomendaciones específicas para mejorar la implementación de la investigación preliminar y, por ende, la eficacia del procedimiento administrativo sancionador en general.

En conclusión, el enfoque cualitativo es esencial para alcanzar los objetivos de esta investigación, ya que permite una comprensión profunda de las complejidades involucradas en la implementación de la investigación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador. Al centrarse en las percepciones, experiencias y actitudes de los funcionarios municipales, este enfoque proporciona insights valiosos que pueden informar el desarrollo de estrategias más efectivas y eficientes para la administración pública.

- **Según su finalidad es aplicada**, Al reconsiderar la finalidad de la investigación bajo la premisa de que es aplicada, se redefine el enfoque y los objetivos del estudio para alinearlos con las características y metas de la investigación aplicada. A diferencia de la investigación básica, que se centra en generar conocimientos teóricos sin una aplicación práctica inmediata, la investigación aplicada busca resolver problemas específicos o mejorar prácticas existentes mediante la aplicación directa de los conocimientos adquiridos.

Reorientación hacia la Investigación Aplicada

La investigación aplicada, en el contexto de este estudio sobre el procedimiento administrativo sancionador y la fase de investigación preliminar en la administración



municipal, se orienta hacia la identificación y solución de problemas concretos dentro del sistema administrativo sancionador. Este enfoque implica una aplicación directa de los resultados obtenidos para mejorar las políticas y prácticas administrativas, asegurando así una gestión más eficaz y justa de los procedimientos sancionadores.

Objetivos de la Investigación Aplicada

Los objetivos de esta investigación aplicada se centran en: **Diagnóstico de Problemas:** Identificar las deficiencias y desafíos en la implementación actual de la investigación preliminar dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Desarrollo de Soluciones: Proponer mejoras basadas en el análisis de datos y la comprensión de las prácticas actuales, orientadas a optimizar el proceso sancionador.

Implementación Práctica: Establecer un puente entre la teoría y la práctica mediante la recomendación de cambios normativos o procedimentales que puedan ser adoptados por las municipalidades para mejorar la eficiencia y justicia del procedimiento administrativo sancionador.

Contribución a la Solución de Problemas Prácticos

Siguiendo el espíritu de la investigación aplicada, este estudio no solo busca aportar a la comprensión teórica del procedimiento administrativo sancionador sino también ofrecer soluciones tangibles que puedan ser implementadas para abordar las ineficiencias detectadas. Por ejemplo, si se identifica que la falta de claridad en las normas que rigen la investigación preliminar contribuye a retrasos o arbitrariedades en el proceso sancionador, una de las aplicaciones prácticas del estudio podría ser el desarrollo de un marco normativo más detallado y claro.



Implicaciones Prácticas y Políticas

La reorientación de la investigación hacia objetivos aplicados tiene implicaciones significativas para la formulación de políticas y la práctica administrativa. Al ofrecer recomendaciones basadas en evidencia, este estudio tiene el potencial de influir directamente en la mejora de los procedimientos administrativos sancionadores, contribuyendo así a la creación de sistemas más justos y eficientes que respeten los derechos de los administrados y fortalezcan la confianza en las instituciones públicas.

Conclusión

Al abordar el estudio desde la perspectiva de la investigación aplicada, se subraya la importancia de generar conocimientos que tengan una aplicación directa y práctica en la mejora de los procedimientos administrativos sancionadores. Este enfoque no solo enriquece el campo del Derecho Administrativo con soluciones innovadoras a problemas concretos sino que también promueve una gestión pública más efectiva y alineada con los principios de justicia y transparencia.

- **De diseño no experimental**, investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables y agregando lo mencionado por Hernández Sampieri; esta investigación consiste en que el investigador no propicia cambios intencionales en las variables estudiadas; en este caso hablamos de una investigación no experimental, como sería el análisis de los factores que determinan la elección de los mejores amigos y amigas entre jóvenes de 15 a 19 años (SAMPIERI, 2013).



3.2. DISEÑO CONTEXTUAL

3.2.1. ESCENARIO ESPACIO TEMPORAL

La presente investigación se desarrollará dentro en la Municipalidad Distrital de Santiago analizando los datos del año 2023, durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, Julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre.

3.2.2. UNIDAD DE ESTUDIO

La unidad de estudio estará constituida por las normas que regulan a las municipalidades, la Ley Orgánica de Municipalidades, el reglamento de aplicación de sanciones administrativas y el TUO de la Ley 27444.

3.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Las técnicas que utilizamos para la recolección de los datos en la presente investigación son los siguientes:

- ✓ Entrevista. - Conjunto de preguntas que se hacen con un propósito específico y a un entrevistado específico. Para la investigación en curso entrevistaremos a abogados especializados en Gestión Pública y derecho administrativo; como instrumento de la técnica de entrevista utilizaremos el formato de entrevista. Se realizará 6 entrevistas a los siguientes funcionarios expertos en derecho: asesor legal, procurador público, ejecutor coactivo, gerente municipal, secretario general.
- ✓ Análisis de expedientes. - Se utilizará como instrumento una ficha de análisis con el fin de registrar, analizar y detectar normas legales, resoluciones gerenciales y actas de fiscalización, así como la revisión de los expedientes administrativos.



3.4. PLAN DE ANÁLISIS DE DATOS

En esta investigación, se procura utilizar la búsqueda bibliográfica recurriendo a las herramientas virtuales que el internet proporciona. El análisis de los datos obtenidos se realizará mediante etapas, de la manera siguiente: Obtención, selección y análisis cualitativo documental.

En efecto la información teórica obtenida del análisis documental relacionadas con las categorías de estudio y los datos fácticos de las entrevistas, nos permitirán cumplir los objetivos de investigación y así poder validar las hipótesis de la investigación.



IV. DESARROLLO TEMATICO.

4.1. LAS SANCIONES MUNICIPALES EN EL PERU.

En el contexto peruano, la regulación de las sanciones a nivel municipal se rige por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972). Esta legislación detalla las competencias y facultades de los gobiernos locales, abarcando áreas como la aplicación de sanciones administrativas.

A lo largo de los años, el sistema normativo que regula las sanciones municipales en Perú ha sufrido diversas modificaciones. Previo a la Ley N° 27972, este sistema se regía por el Decreto Ley N° 20530, que definía las directrices generales sobre infracciones y penalidades administrativas en el ámbito municipal.

La promulgación de la Ley N° 27972 en 2003 marcó un hito, introduciendo un marco legal renovado para las municipalidades del país. Esta ley concede a las autoridades locales el poder de imponer sanciones administrativas, con el fin de garantizar la observancia de las normas legales y reglamentarias relevantes.

Es crucial destacar el papel de las ordenanzas municipales en el contexto de las sanciones municipales. Estas ordenanzas, emanadas de los consejos municipales, regulan distintos aspectos de la vida local, incluyendo la aplicación de sanciones administrativas.

Para entender mejor el sistema de sanciones municipales en Perú, es recomendable referirse a diversas fuentes legislativas y reglamentarias relacionadas con la gestión pública y el ejercicio del poder sancionador por parte de los municipios. Entre estas fuentes se destacan:

Constitución Política del Perú: Define los principios y marcos legales fundamentales para la administración pública y las competencias municipales.



Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972): Regula la estructura, competencias y funcionamiento de las municipalidades, incluyendo disposiciones sobre su capacidad para imponer sanciones y los procedimientos correspondientes.

Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444): Estipula las normas generales para los procedimientos administrativos, abarcando los municipios y delineando el proceso sancionador y las garantías procesales.

Reglamentos Municipales: Estos documentos, como el Reglamento de Aplicación de Sanciones de la Municipalidad de Santiago, proporcionan una perspectiva detallada sobre la implementación del sistema de sanciones en cada localidad municipal.

4.2. NORMAS NACIONALES Y LOCALES QUE REGULAN LA APLICACIÓN DE SANCIONES EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO.

4.2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...).

Este artículo enfatiza la autonomía de las municipalidades provinciales y distritales en Perú. La mención de autonomía política, económica y administrativa subraya la importancia de permitir a los gobiernos locales tomar decisiones y gestionar recursos en asuntos de su competencia sin interferencia excesiva de niveles superiores de gobierno. La creación de municipalidades en centros poblados bajo la ley sugiere un esfuerzo para adaptar la gobernanza local a las necesidades



específicas de diferentes comunidades. La estructura orgánica descrita, con el Concejo Municipal ejerciendo funciones normativas y fiscalizadoras y la Alcaldía como órgano ejecutivo, ofrece un equilibrio entre la creación de políticas y su implementación, asegurando una gestión eficiente y responsable.

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte



colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Este artículo resalta el rol de los gobiernos locales en el fomento del desarrollo y la economía local, así como en la prestación de servicios públicos. La alineación con políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo garantiza una coherencia estratégica en toda la nación. Las competencias enumeradas, que incluyen la aprobación de presupuestos y planes de desarrollo local, la gestión de bienes y rentas, y la regulación de servicios públicos y urbanismo, entre otros, dotan a las municipalidades de un amplio rango de herramientas para responder efectivamente a las necesidades locales. Además, la facultad de presentar iniciativas legislativas y ejercer otras atribuciones según la ley fortalece su capacidad de influir en la política y legislación a nivel nacional.

En conjunto, estos artículos reflejan un sistema de gobierno local robusto y dinámico, diseñado para ser receptivo y adaptativo a las necesidades específicas de las comunidades locales, a la vez que se mantiene en sintonía con los objetivos y políticas nacionales y regionales.

4.2.2. LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.

ARTÍCULO I.- GOBIERNOS LOCALES. - Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son



los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Este artículo establece la base para la descentralización administrativa en Perú, reconociendo a los gobiernos locales como entidades fundamentales en la organización territorial del Estado. Al destacar su rol como canales de participación vecinal, se enfatiza la importancia de la democracia local y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. La autonomía y la capacidad jurídica de las municipalidades para gestionar los intereses locales refuerzan el concepto de un gobierno local efectivo y cercano a sus ciudadanos.

ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA. - Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Este artículo subraya la autonomía de los gobiernos locales en tres esferas: política, económica y administrativa. Esta autonomía es crucial para permitir a los gobiernos locales adaptarse y responder a las necesidades específicas de sus comunidades, dentro del marco del ordenamiento jurídico peruano. Esta flexibilidad es esencial para una administración local efectiva y sensible.

ARTÍCULO IV.- FINALIDAD. - Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Aquí se define el propósito de los gobiernos locales: representar a los ciudadanos, promover servicios públicos eficientes y fomentar el desarrollo sostenible y armónico. Este enfoque holístico



reconoce la diversidad de responsabilidades de los gobiernos locales, desde la gestión de servicios públicos hasta la promoción del desarrollo sostenible.

ARTÍCULO VIII.- APLICACIÓN DE LEYES GENERALES Y POLITICAS Y PLANES NACIONALES. - Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Este artículo proporciona un marco para la relación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. Aunque los gobiernos locales tienen autonomía, este artículo recuerda que deben operar dentro de las leyes generales y políticas nacionales, asegurando cohesión y coherencia en la gobernanza a todos los niveles.

ARTÍCULO 38.- ORDENAMIENTO JURÍDICO MUNICIPAL El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional. Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo.

Se destaca la importancia de un marco legal propio para cada municipalidad, siempre en conformidad con el ordenamiento jurídico nacional. Los principios de exclusividad, territorialidad,



legalidad y simplificación administrativa garantizan que las normas y disposiciones municipales sean claras, pertinentes y eficientes.

ARTÍCULO 46.- SANCIONES. - Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.

Este artículo aborda la aplicación de sanciones por incumplimientos de las normativas municipales. La diversidad de sanciones disponibles refleja un enfoque comprensivo y adaptable a diferentes situaciones, asegurando el respeto y la ejecución de las normas municipales. La colaboración con la Policía Nacional en la aplicación de estas sanciones subraya la seriedad con la que se toma el cumplimiento de las normativas locales.

En conjunto, estos artículos delinear un sistema de gobierno local en Perú que es autónomo, pero alineado con las leyes y políticas nacionales, con un fuerte énfasis en la participación ciudadana, la autonomía administrativa y la capacidad de responder a las necesidades locales dentro de un marco legal coherente y efectivo.



4.2.3. EL TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR D.S.004-2019-JUS.

Artículo I. **Ámbito de aplicación de la ley.** - La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. (...).

Artículo II.- **Contenido.** -

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

Artículo III.- **Finalidad**



La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo. -

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.



1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

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

1.5. Principio de imparcialidad. - Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.



1.8. Principio de buena fe procedimental. - La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

1.9. Principio de celeridad. - Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

1.10. Principio de eficacia. - Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley,



aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

1.12. Principio de participación.- Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

1.13. Principio de simplicidad. - Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

1.14. Principio de uniformidad. - La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidas en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable



sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

1.16. Principio de privilegio de controles posteriores. - La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso de que la información presentada no sea veraz.

1.17. Principio del ejercicio legítimo del poder. - La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

1.18. Principio de responsabilidad. - La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley.



Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

1.19. Principio de acceso permanente. - La autoridad administrativa está obligada a facilitar información a los administrados que son parte en un procedimiento administrativo tramitado ante ellas, para que en cualquier momento del referido procedimiento puedan conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicho procedimiento, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia.

2. Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización. -

239.1. La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades. Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.



239.2. Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas.

Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización. -

240.1. Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia.

240.2. La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad. El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales.

2. Interrogar a las personas materia de fiscalización o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros, utilizando los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones. La citación o la comparecencia personal a la sede de las entidades administrativas se regulan por los artículos 69 y 70.



3. Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.
4. Tomar copia de los archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros, así como tomar fotografías, realizar impresiones, grabaciones de audio o en video con conocimiento previo del administrado y, en general, utilizar los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización.
5. Realizar exámenes periciales sobre la documentación y otros aspectos técnicos relacionados con la fiscalización.
6. Utilizar en las acciones y diligencias de fiscalización equipos que consideren necesarios. Los administrados deben permitir el acceso de tales equipos, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable para la labor de fiscalización.
7. Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso de que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.
8. Las demás que establezcan las leyes especiales.

Artículo 241.- Deberes de las entidades que realizan actividad de fiscalización.

241.1. La Administración Pública ejerce su actividad de fiscalización con diligencia, responsabilidad y respeto a los derechos de los administrados, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados, en caso corresponda.



241.2. Las autoridades competentes tienen, entre otras, los siguientes deberes en el ejercicio de la actividad de fiscalización:

1. Previamente a las acciones y diligencias de fiscalización, realizar la revisión y/o evaluación de la documentación que contenga información relacionada con el caso concreto objeto de fiscalización.
2. Identificarse a requerimiento de los administrados, presentando la credencial otorgada por su entidad, así como su documento nacional de identidad.
3. Citar la base legal que sustente su competencia de fiscalización, sus facultades y obligaciones, al administrado que lo solicite.
4. Entregar copia del Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces al administrado al finalizar la diligencia de inspección, consignando de manera clara y precisa las observaciones que formule el administrado.
5. Guardar reserva sobre la información obtenida en la fiscalización.
6. Deber de imparcialidad y prohibición de mantener intereses en conflicto.

Artículo 242.- Derechos de los administrados fiscalizados. - Son derechos de los administrados fiscalizados:

1. Ser informados del objeto y del sustento legal de la acción de supervisión y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.
2. Requerir las credenciales y el documento nacional de identidad de los funcionarios, servidores o terceros a cargo de la fiscalización.



3. Poder realizar grabaciones en audio o video de las diligencias en las que participen.
4. Se incluyan sus observaciones en las actas correspondientes.
5. Presentar documentos, pruebas o argumentos adicionales con posterioridad a la recepción del acta de fiscalización.
6. Llevar asesoría profesional a las diligencias si el administrado lo considera.

Artículo 243.- Deberes de los administrados fiscalizados. - Son deberes de los administrados fiscalizados:

1. Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240.
2. Permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes y/o equipos, de administración directa o no, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.
3. Suscribir el acta de fiscalización.
4. Las demás que establezcan las leyes especiales.

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

247.1. Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

247.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad



sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

247.3. La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa. - La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al



incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

4. Tipicidad. - 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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico



supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

5. Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

6. Concurso de Infracciones. - Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones. - Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo. Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.



b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.

c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

11. Non bis in ídem. - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador. -

254.1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.



2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 173.2 del artículo 173, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

254.2. La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio.

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.



3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.



4.2.4. ORDENANZA MUNICIPAL N° 005-2022-MDS EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022, DONDE SE DEFINE EL REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS (RASA) Y EL CUADRO ÚNICO DE INFRACCIONES Y SANCIONES (CUIS).

Con informe Legal N°167 - 2022 - AL-G-MDS de fecha 13 de abril del 2022, la oficina del Área Legal de la división de administración urbana y rural señala que al analizar la ordenanza vigente que aprueba la escala de multas sanciones e infracciones y modificatorias de la municipalidad distrital de Santiago, se advierte que no se cuenta con un documento del reglamento el procedimiento administrativo sancionador contraviniendo además la normatividad vigente, Por cuánto, cumple con elaborar el régimen de aplicación de sanciones administrativas RASA concordante con la normativa vigente sobre la materia.

Con informe número 114 - 2022 – G/MDS de fecha 13 de abril del 2022, la jefa de la División de Administración Urbana y Rural remite propuesta del régimen de aplicación de sanciones administrativas en la que da a conocer que el área técnica como legal, ven la necesidad de cumplir con lo dispuesto por el TUO de la ley 27,444, y presentan la propuesta, señalada además que la propuesta elaborada, acarrea la derogación de la escala de multas sanciones e infracciones de la municipalidad distrital aprobada mediante Ordenanza Municipal número 14 - 2011-MDS.

Artículo 1 potestad sancionadora de la municipalidad distrital de Santiago la municipalidad distrital de Santiago al Amparo de lo prescrito en el artículo 46 de la Ley Orgánica de municipalidades, Como órgano de gobierno local ejerce funciones promotoras y reguladoras en las materias de su competencia encontrándose legitimidad legitimada para la ejecución de actividades de fiscalización y control dentro de su jurisdicción y su potestad sancionadora implica la tipificación de las conductas constitutivas de infracción administrativa, la fiscalización, la



instauración del procedimiento administrativo sancionador municipal y eventualmente la aplicación de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las disposiciones municipales administrativas.

La finalidad del procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente régimen de aplicación de sanciones administrativas raza está dirigido a garantizar que los administrados cuenten con un debido procedimiento respetando sus derechos y principios previstos en la Constitución y en las normas legales.

Son sujetos pasibles de fiscalización y control municipal las personas naturales, jurídicas o entes colectivos, sean nacionales o extranjeros, de derecho privado y o público, incluyendo empresas del Estado, organismos regionales o municipales y en general todos aquellos que por mandato de las disposiciones municipales administrativas deben cumplir determinadas conductas o abstenerse de realizar estas, a los cuales se denominará administrado. Las personas jurídicas o patrimonios autónomos son responsables por las acciones realizadas por personas naturales con las cuales mantenga o haya mantenido algún tipo de vinculación laboral o civil. Por la naturaleza personalísima de las sanciones administrativas, estas no son transmisibles a los herederos o legatarios del infractor; sin embargo, en caso de mantenerse la conducta contraria a las disposiciones municipales administrativas, se iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, a quienes resulten responsables.

Principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador municipal la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador municipal de la municipalidad distrital de Santiago se rigen por los principios especiales contenidos en el artículo 248 del texto único ordenado de la Ley 27,444 Ley del procedimiento administrativo general, aprobado por Decreto Supremo número 004 - 2019; Cómo por ejemplo los siguientes principios: legalidad,



debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, y retroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones causalidad, presunción del instituto, culpabilidad, non-Bis in ídem.

La presente ordenanza tiene como objetivo lograr el cambio voluntario y adecuación de las conductas que pueden tipificarse como infracciones a las disposiciones municipales administrativas y la impugnación de sanciones con el propósito de lograr la paz social y orden público en la comunidad santiaguina, encaminando a un desarrollo integral y de respeto y cumplimiento de las normas municipales. El régimen de aplicación de sanciones administrativas está constituido por el procedimiento sancionador municipal para el cumplimiento de las disposiciones municipales administrativas.

Competencias son competentes para la aplicación de la presente normal las siguientes instancias Gerencia Municipal, Asesoría Jurídica.

Órgano instructor; son los órganos encargados de programar organizar dirigir y efectuar las actividades de planeamiento inspección fiscalización control verificación del cumplimiento de las normas administrativas encargados de evaluar los hechos que configuran la existencia de una infracción así como de emitir la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador dichos órganos son los responsables de realizar las actuaciones de verificación e investigación pertinentes a fin de emitir el respectivo informe final de instrucción en el que se determina de manera motivada las conductas que se consideren probadas constituidas de infracción; la Norma que prevé la imposición de sanción, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción son los encargados de supervisar y omitir las medidas cautelares administrativas contenidas en esta ordenanza con el apoyo del ejecutor coactivo cuándo corresponda.

Órganos instructores son: División de Administración Urbana y Rural, Unidad de Fiscalización, Agencia Municipal de la margen derecha, División de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal.



Órgano sancionador; son los órganos de línea que dependen de Gerencia Municipal encargados de evaluar los elementos de cargo y descargo acopiados por el órgano instructor Durante la etapa de instrucción los mismos que son remitidos con como anexos del informe final de instrucción; cuando este informe contenga la propuesta de una sanción este órgano es el encargado de notificar al administrado dicho informe, caso contrario no es necesario su notificación. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento serán notificado al administrado como al órgano o entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción de ser el caso.

Aplicación supletoria de normas, el régimen de aplicación de sanciones administrativas (rasa), se rige supletoriamente por las disposiciones que regulan, el procedimiento administrativo general u otras normas compatibles que resulten aplicables y los principios generales del derecho.

El artículo 12 del RASA de Santiago, establece que el procedimiento sancionador es el conjunto de actos concatenados entre sí, conducentes para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa e imposición de una sanción administrativa en caso corresponda. En tal sentido, constituye un mecanismo de corrección en la actividad de todo administrado. Es un medio para asegurar el derecho de defensa del presunto infractor a través de sus alegatos y el ofrecimiento de pruebas que le permitan desvirtuar la imputación de cargo. El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

El artículo 13 del RASA de Santiago establece las etapas del procedimiento administrativo sancionador el procedimiento administrativo municipal cuenta con dos etapas etapa instructora a cargo de la División de Administración Urbana y Rural, Unidad de Fiscalización, Agencia Municipal de la margen derecha y División de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal, las cuales constituyen el órgano instructor, emitiendo la resolución de inicio de procedimiento administrativo



sancionador y concluye con el informe final de instrucción. Etapa resolutoria a cargo de la Gerencia de Infraestructura, Sistema de Administración Tributaria y Gerencia de Servicios Municipales, las cuales constituyen el órgano sancionador, se inicia con la recepción del informe.

El artículo 15 del RASA de la municipalidad distrital de Santiago establece los actos de instrucción indicando que es la primera etapa del procedimiento administrativo sancionador que se inicia de oficio por la autoridad instructora, bien por propia iniciativa o a consecuencia de orden superior con por petición motivada de otros órganos o entidades públicas externas o por denuncia. En esta etapa se realizan las actuaciones previas de investigación, averiguaciones e inspección, con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación y contando con las evidencias que el caso amerita se procederá la emisión del acta de fiscalización, consecuentemente la emisión de la resolución de inicio de procedimiento administrativo sancionador y la imposición de las medidas cautelares correspondientes; concluyendo con la emisión del informe final de instrucción determinando la existencia o no de una infracción administrativa.

Artículo 22, sobre el inicio del procedimiento administrativo sancionador el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de inicio de procedimiento sancionador mediante la cual se le imputan los cargos a la administrado, en mérito a los hechos descritos en el acta de fiscalización elaborado en la actividad de fiscalización. La resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador se emitirá inmediatamente después del acta de fiscalización hasta los 10 días hábiles posteriores a la emisión del acta por parte del órgano instructor. Dicha notificación es realizada por el órgano instructor, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del numeral 254-1 artículo 254 del texto único ordenado de la ley de procedimiento administrativo general.



Informe final de instrucción el artículo 25 del RASA de Santiago Establece que recabados los medios probatorios del órgano instructor emite el informe final debidamente sustentado, en el que se determina de manera motivada como así sea verificado la comisión de infracción y la responsabilidad de la gente recomendando la imposición de sanción o el archivo del procedimiento coma luego de lo cual remiten los actuados dos al órgano sancionador. En caso el informe final de instrucción determine la existencia de responsabilidad administrativa, el órgano sancionador notifica al administrado a fin que presente sus descargos en un plazo de 5 días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación.

El artículo 26 del RASA de Santiago, establece que el órgano instructor del procedimiento administrativo sancionador remite al órgano sancionador el informe final de instrucción con todos los actuados de la etapa instructora de ser el caso que se concluya con la imposición de infracción deberá ser notificado al administrado para que formule su descargo en un plazo no mayor a cinco días a efectos de que el administrador realice su descargo correspondiente; de ser el caso que se Determine el archivamiento no es necesario la notificación al administrado punto con el informe final se da por concluido la etapa instructora del procedimiento administrativo sancionador.

Artículo 27, notificación emitida la resolución de inicio de procedimiento administrativo sancionador, informe final de instrucción o resolución de sanción, esta será notificada conforme a lo estipulado en el capítulo 3 del título 1 del texto único ordenado de la ley del procedimiento administrativo general la notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de 5 días por parte del órgano instructor, a partir de la expedición del acto que se notifique. El plazo para presentar descargos es a partir del día siguiente hábil de la fecha en que se le entregó la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, informe final de instrucción o resolución de sanción.



El artículo 28 del RASA de la municipalidad de Santiago Establece que el presunto infractor, apoderado representante legal, debidamente acreditado, en ejercicios de su derecho de defensa, puede presentar su descargo por escrito como adjuntando todos los medios de prueba que acrediten la subsanación de la infracción administrativa que se le imputa o desvirtuando los hechos materia de infracción, dentro del plazo de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente hábil de la fecha de notificación en que se le entregó la resolución de inicio de procedimiento administrativo sancionador, informe final de instrucción o resolución de sanción. Asimismo, puede solicitar por única vez la ampliación del plazo para presentar sus descargos hasta por 5 días hábiles adicionales la misma que procede de manera automática

El artículo 30 establece la definición de la etapa resolutive y dice que es la segunda etapa del procedimiento administrativo sancionador en la que se realiza un conjunto de actos relacionados entre sí, conducentes para la determinación o no de una sanción administrativa y de ser el caso su correspondiente medida correctiva. Esta etapa se inicia con el traslado del informe final de instrucción al administrado.

Artículo 31 el órgano sancionador recibe el informe final de instrucción y remite al administrado una copia de este otorgándole un plazo de 5 días hábiles a fin de que realice sus respectivos descargos. Luego de la evaluación de dicho informe, conjuntamente con el descargo presentado en esta etapa o sin él, se determinará la procedencia o no de la sanción administrativa, pudiendo realizar las actuaciones complementarias de oficio que se consideren indispensables para la determinación de la imposición de la sanción administrativa. De determinarse la procedencia de la sanción se emitirá la correspondiente resolución, la misma que será notificada al administrado conjuntamente con el informe que determinó la procedencia de la multa y o medida correctiva punto de no proceder la sanción administrativa como se informará de ello mediante una resolución



de archivamiento, la cual será notificada Y de forma conjunta con el informe que determinó la improcedencia de la sanción y/o medida correctiva.

Artículo 32.- el órgano sancionador emite la resolución final determinando la existencia o no de la infracción y de la responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan. En caso se Determine que no existe responsabilidad administrativa respecto de las infracciones imputadas, el órgano sancionador archiva el procedimiento administrativo sancionador, decisión que es notificada al administrado. En el caso de haberse imputado más de una infracción y se determine que existe responsabilidad administrativa respecto de alguna de ellas el órgano sancionador archiva las restantes. En caso el estado tenga la condición de administrado en el procedimiento administrativo sancionador, la resolución final se notifica al titular de la entidad y al procurador Público de la misma.

4.2.5. ANÁLISIS COMPARATIVO.

4.2.5.1.ENFOQUE EN LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.

Artículo 255 inc. 2: Establece claramente la importancia de realizar actos de investigación, averiguación e inspección preliminares antes de iniciar formalmente un procedimiento sancionador. Este enfoque permite determinar si existen circunstancias suficientes que justifiquen la apertura de un procedimiento, asegurando así la adecuada aplicación de recursos y evitando procedimientos innecesarios.

Artículo 15 de la Ordenanza: Aunque menciona las "actuaciones previas de investigación, averiguaciones e inspección" en su texto, no distingue claramente estas actividades como una fase



preliminar separada y específica del proceso. Esto puede llevar a una aglomeración de tareas y a la confusión en la delimitación entre la investigación preliminar y la etapa instructiva.

4.2.5.2.CLARIDAD Y SEPARACIÓN DE ETAPAS.

Artículo 255 inc. 2: Proporciona una demarcación clara entre la etapa de investigación preliminar y el inicio formal del procedimiento sancionador. Esto ayuda a mantener la estructura del proceso y a garantizar que cada fase cumpla su propósito específico sin solapamientos.

Artículo 15 de la Ordenanza: La redacción actual puede no establecer una separación adecuada entre la investigación preliminar y la etapa instructiva, lo que puede resultar en una mezcla de actividades y objetivos. Esto no solo puede generar confusión sino también potencialmente comprometer la eficiencia y efectividad del proceso.

4.2.5.3.NECESIDAD DE UN ESQUEMA OPERATIVO DE INTERVENCIÓN PRELIMINAR.

Propuesta para Mejorar la Ordenanza: Para alinearse mejor con el espíritu del Artículo 255 inc. 2, sería beneficioso implementar un esquema operativo claro para la fase de investigación preliminar dentro del Artículo 15. Este esquema debería incluir pasos como la identificación de situaciones que requieren investigación, la recopilación y análisis de información, la determinación preliminar de responsabilidades y la decisión sobre si proceder a la fase instructiva o archivar el caso.

Conclusión:

La ordenanza actual podría beneficiarse de una revisión y modificación para incorporar un enfoque más estructurado y claro en la investigación preliminar, similar al enfoque del Artículo 255 inc. 2. Esto no solo aclararía el proceso, sino que también podría mejorar la eficiencia y efectividad del procedimiento sancionador, asegurando que se respeten los principios de celeridad, economía y



legalidad. La implementación de un esquema operativo detallado para la intervención preliminar sería un paso positivo en esta dirección.

4.2.6. PROPUESTA DE ESQUEMA OPERATIVO DETALLADO PARA LA INVESTIGACION PRELIMINAR.

Para elaborar un esquema de intervención que permita la realización efectiva de la investigación preliminar, asegurando el respeto a los derechos del administrado y el debido procedimiento, se pueden seguir estos pasos:

- Esquema de Intervención para la Investigación Preliminar:
 - Identificación de la Situación:
 - Detectar circunstancias que requieran investigación.
 - Análisis inicial de la información disponible.
 - Notificación Preliminar al Administrado:
 - Informar al administrado sobre la existencia de una investigación preliminar.
 - Asegurar que el administrado conozca sus derechos y el objeto de la investigación.
 - Recolección y Análisis de Información:
 - Recabar toda la información y documentación relevante.
 - Analizar la información para identificar hechos y posibles responsables.
 - Respeto al Debido Procedimiento:
 - Garantizar la confidencialidad y la imparcialidad durante la recopilación de información.



- Permitir al administrado presentar su versión de los hechos y aportar pruebas.
- Determinación Preliminar:
 - Evaluar si la información recogida justifica la iniciación del procedimiento administrativo sancionador.
 - Tomar en cuenta las evidencias, el contexto, y la gravedad potencial de la situación.
- Comunicación de Resultados Preliminares:
 - Informar al administrado sobre los hallazgos preliminares.
 - Proporcionar una oportunidad para que el administrado haga observaciones o alegatos finales.
- Decisión de Proceder o Archivar:
 - Basada en la investigación preliminar, decidir si proceder con el procedimiento administrativo sancionador o archivar el caso.
 - Esta decisión debe ser fundamentada, transparente y documentada.
- Notificación de la Decisión:
 - Notificar al administrado sobre la decisión tomada, ya sea de iniciar el procedimiento sancionador o de archivar el caso.
 - Proveer información sobre los pasos siguientes y los derechos del administrado en caso de proceder al procedimiento sancionador.
- Consideraciones Adicionales:

Celeridad y Eficiencia: Realizar las investigaciones de manera ágil para evitar demoras innecesarias, pero sin sacrificar la exhaustividad y la calidad del proceso.



Imparcialidad: Mantener una posición neutral, evaluando objetivamente la información sin prejuicios.

Protección de Datos y Confidencialidad: Manejar toda la información con los estándares más altos de protección de datos y confidencialidad.

Este esquema busca equilibrar la necesidad de una investigación efectiva con el respeto a los derechos del administrado, asegurando un procedimiento justo y transparente.

4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

“Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

247.1. Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

247.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.



247.3. La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.”

Esta sección inicia con las observaciones del Dr. Daños Ordóñez, líder de la comisión que redactó la Ley 27.444. Esta ley en el ámbito administrativo sancionador tiene como objetivo instaurar reglas básicas que aseguren un conjunto de normativas comunes para ejercer esta importante facultad del sector público, en una parte del sistema administrativo caracterizada por su desorganización y división.

Recientemente, el rol del Estado en la economía ha evolucionado de ser un ente intervencionista a uno más subsidiario, promoviendo la iniciativa privada y protegiendo los derechos de consumidores y usuarios. Este cambio demanda una administración pública con un marco legal y herramientas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las leyes administrativas y la capacidad de imponer sanciones por infracciones.

La ley determina principios básicos para la autoridad sancionadora, en su mayoría coincidentes con los principios preliminares para todas las actividades administrativas, pero adaptándose a las particularidades de esta facultad.

Según Rojas Leo, la ley ha sido innovadora al establecer un marco para la aplicación de esta importante prerrogativa administrativa, garantizando seguridad mínima para los ciudadanos. El derecho administrativo sigue asegurando una gestión pública eficaz y respetuosa de los derechos



de los individuos, especialmente cuando las acciones del gobierno pueden afectar negativamente sus derechos.

Actualmente, la ilegalidad de violar regulaciones administrativas varía según cómo estas infracciones desafíen las normas legales establecidas.

La doctrina moderna del derecho administrativo sancionador se basa en ideas de Goldsmith. Este campo del derecho busca prevenir riesgos y, como describe García de Enterría, la sanción es una penalización impuesta por la administración por comportamientos ilegales. Norberto Bobbio reflexiona sobre qué acciones deben considerarse sanciones, argumentando que su propósito y su contribución al mantenimiento del sistema legal definen su significado.

La conexión de las sanciones administrativas con otras medidas restrictivas relacionadas con el derecho penal complica la distinción tradicional entre ambos, sugiriendo un enfoque más unificado. Ochoa Cardich señala que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos clasifica las sanciones administrativas como una forma de penalización, otorgadas a la administración por razones prácticas para controlar eficazmente infracciones menores, aunque idealmente deberían corresponder a los tribunales.

Hans Kelsen explica que las sanciones se centran en privar a alguien de un derecho legal debido a una acción ilícita, limitando al individuo y convirtiéndose en una penalidad por su culpa.



Contrariamente, Daños Ordóñez sostiene que, aunque la facultad sancionadora administrativa no esté explícitamente reconocida en la Constitución, sigue siendo una capacidad implícita y esencial para el funcionamiento administrativo, similar a otras prácticas administrativas no explícitamente reconocidas pero fundamentales.

María Diez, experta argentina, detalla que la potestad sancionadora se divide en disciplinaria, aplicada a los agentes administrativos por infracciones durante sus funciones, y correctiva, aplicable a todos y enfocada en sancionar infracciones a las directivas de la Administración.

4.3.1. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.



3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

4. Tipicidad. - 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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los



administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

5. Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

6. Concurso de Infracciones. - Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones. - Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:



a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.

b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.

c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

11. Non bis in ídem. - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

Principio de Legalidad: En el marco del principio de legalidad, se exige que todas las acciones y procedimientos se realicen conforme a las leyes vigentes. Las autoridades administrativas tienen el deber de adherirse a la Constitución, leyes y reglamentos, respetando sus competencias y las sanciones prescritas. No es posible sancionar a alguien por actos o faltas que, en su momento de



ejecución, no fueran considerados delitos, faltas o infracciones administrativas según la legislación de entonces. Este principio fundamental se basa en la máxima "nullum crimen, nulla poena sine lege" (no hay delito ni castigo sin ley previa), aplicable también en materia de sanciones administrativas. Es vital para preservar el Estado de Derecho y su aplicación debe ser equitativa y libre de revanchismos.

La facultad de sancionar se debe ejercer solo cuando una ley lo autorice expresamente; los reglamentos, siendo normas creadas por la administración, no pueden definir infracciones o sanciones no contempladas en la ley. Los reglamentos deben subordinarse a la ley, sin extender el ámbito de una norma sancionadora. La legalidad implica el cumplimiento de la ley y el derecho, exigiendo que la administración actúe acorde a la ley.

Principio del Debido Proceso: Garantiza que los administrados accedan a todas las garantías y derechos del proceso administrativo, incluyendo la posibilidad de argumentar, aportar pruebas y recibir una decisión fundamentada legalmente. Se rige por los principios del derecho administrativo, y las normas del proceso civil se aplican solo si son compatibles con el sistema administrativo. La facultad sancionadora siempre debe seguir el debido proceso.

El decreto legislativo número 1272 introdujo cambios significativos en el principio del debido proceso, estableciendo que las sanciones no pueden imponerse sin seguir el procedimiento adecuado y separando claramente las fases de instrucción y sanción, a cargo de autoridades distintas. Este cambio es crucial en Perú debido a problemas preexistentes.

Principio de Razonabilidad: Dicta que las decisiones de la autoridad administrativa deben ser proporcionales y limitarse a su competencia, equilibrando los medios empleados y los fines públicos a proteger. Las medidas deben ser estrictamente necesarias para sus objetivos. También se conoce como principio de proporcionalidad.



Principio de Tipicidad: Requiere que las infracciones estén claramente definidas en la normativa, como parte del principio más amplio de seguridad jurídica. Esto asegura que los administrados conozcan las conductas infractoras y las sanciones correspondientes. La tipificación de las infracciones es crucial en el derecho administrativo sancionador.

La acción o falta que constituye una infracción debe estar previamente definida en la ley, al igual que su sanción. No se puede penalizar un comportamiento no tipificado como infracción, ni imponer una sanción no prevista antes de su comisión. Por ello, los reglamentos no pueden crear infracciones o sanciones que no estén bajo una ley autorizada.

Las regulaciones administrativas pueden detallar o ajustar conductas y penalizaciones ya identificadas, siempre que no introduzcan comportamientos punibles no contemplados en la ley. Asimismo, las normas que definen faltas y castigos no son aplicables a situaciones que ellas mismas no prevén.

José Bartra Cavero señala que el principio de tipicidad se asocia estrechamente con el de legalidad, ya que legalmente caracteriza una conducta específica sujeta a sanción administrativa. Esto conlleva dos aspectos clave: primero, el principio general de libertad, que determina que las conductas penalizables deben ser excepciones a esta libertad; segundo, la seguridad jurídica, que exige una descripción clara de lo que es penalizable para que los individuos puedan prever las consecuencias de sus actos.

Principio de No Retroactividad: Las normas de derecho público que condicionan el ejercicio de un derecho a hechos anteriores solo toman en cuenta aquellos sucesos ocurridos tras su promulgación. En casos de infracciones administrativas, se aplican las sanciones vigentes en el momento de la infracción. Las normas sancionadoras pueden ser retroactivas si benefician al presunto infractor.



Este principio incorpora la teoría de hechos consumados, que indica que los funcionarios solo deben considerar los hechos desde la entrada en vigor de la norma, sin retroceder en el tiempo.

Principio de Concurrencia de Infracciones: En un único proceso sancionador, cuando un acto ilícito cumple con más de un supuesto de hecho típico, se aplica la sanción correspondiente a la infracción más grave, anulando la menos grave.

Principio de Continuación de Infracciones: En casos de infracciones sucesivas o periódicas resultantes de un solo propósito ilícito, no se abrirán expedientes por cada infracción individual. Solo se emitirá una resolución sancionadora después de la primera infracción, y el infractor debe detener su conducta ilícita. Si las infracciones se repiten tras 30 días de la primera sanción, se pueden imponer nuevas sanciones administrativas.

Principio de Causalidad: Solo los individuos o entidades responsables de una infracción pueden ser sancionados, incluso si es por un incumplimiento menor. No se puede penalizar a alguien que no haya realizado la acción punible.

Principio de Presunción de Licitud: Las autoridades deben asumir que los administrados han actuado conforme a sus obligaciones, a menos que exista evidencia contraria. Esta evidencia debe establecerse mediante un acto administrativo definitivo. Esta presunción conlleva una certeza provisional, significando que los administrados no tienen que demostrar su inocencia ante las autoridades, ya que esta responsabilidad recae en la administración.

Principio de Culpabilidad: El principio de culpabilidad, incorporado en 2016, ha ido evolucionando en la jurisprudencia y se inclina hacia una perspectiva subjetiva tras su reforma. Históricamente, el derecho administrativo sancionador no consideraba la culpabilidad debido a la responsabilidad objetiva asociada a las infracciones administrativas. Sin embargo, la Constitución



española de 1978 marcó un cambio al introducir este principio, y autores como Gómez Tomillo destacan la necesidad de alinear las infracciones administrativas con las penales en cuanto a la culpabilidad. La doctrina actual propone una individualización de la responsabilidad en el juicio de culpabilidad, requiriendo un análisis detallado de cada caso. La normativa vigente prioriza la responsabilidad subjetiva, es decir, la culpa del agente, excepto en casos específicos dictados por ley o decreto legislativo. Además, con leyes recientes, ha resurgido el debate sobre la responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora.

Principio de Non Bis in Ídem: Este principio, aplicable tanto en derecho penal como administrativo disciplinario, impide sancionar dos veces a una persona por la misma falta. Se basa en tres criterios de identidad: sujeto, hecho y fundamento. La persona sancionada debe ser la misma en ambos casos, los hechos constitutivos de la infracción deben ser idénticos, y los fundamentos de la sanción deben ser de la misma naturaleza. Este principio prohíbe múltiples sanciones o procesos en distintas jurisdicciones cuando se cumplen estos criterios, a menos que la Administración tenga una relación especial con el caso. En resumen, este principio limita la acción sancionadora de la Administración si los tribunales ya han actuado, permitiendo su continuación solo basándose en hechos probados por los tribunales en procesos penales.

4.3.2. CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

“Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador.

254.1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:



1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 173.2 del artículo 173, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

254.2. La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio.”

El administrador está obligado a recibir información detallada y exacta sobre las acusaciones y posibles violaciones. Aunque los actos de comunicación son procedimientos administrativos que transmiten información importante para el proceso, son independientes del contenido comunicado. Por lo tanto, corregir errores en la notificación asegura la efectividad del acto.

Morrón Urbina afirma que la defensa de los administradores depende de la notificación precisa y clara de los cargos, que deben ser detallados, comprensibles e inalterables para permitir una defensa adecuada. La suficiencia de la notificación también es crucial.



La falta de notificación previa, la presentación de cargos incompletos, inexactos o confusos, y el plazo insuficiente para la defensa, constituyen incumplimientos. El derecho a la defensa implica tiempo y recursos para responder, incluso en procesos administrativos, y requiere que el administrador sea informado con anticipación sobre las acciones en su contra.

Es ilegítimo que la administración sancione por hechos o cargos no defendidos o modificados después de la instrucción. La acusación debe ser coherente, permitiendo al administrador responder adecuadamente a los cargos iniciales.

El marco normativo del proceso sancionador protege al administrado, exigiendo un proceso legal para cualquier sanción. Dicho proceso incluye separar las autoridades instructora y sancionadora, respetar las resoluciones judiciales firmes, notificar adecuadamente sobre los cargos y sanciones, y otorgar un plazo para la defensa.

En resumen, el proceso sancionador se rige por un marco que protege el derecho de defensa y asegura la imparcialidad, reconociendo la importancia de las resoluciones judiciales y la obligación de informar correctamente a los administradores sobre posibles cargos y sanciones.

4.3.3. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

“Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:



1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe



ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.”

El artículo describe el procedimiento de sanción en cuatro etapas clave. La primera etapa enfoca en la iniciativa de la autoridad para empezar el proceso, asegurando que únicamente el Estado posea el poder de imponer sanciones y mantener la uniformidad en esta facultad.

La segunda etapa aclara que las medidas anteriores al proceso de sanción son preventivas y no interrumpen el plazo de prescripción para sancionar. Se propone que estas medidas preventivas sean obligatorias para proteger los derechos de los administrados.

En la tercera etapa, se subraya que el inicio del proceso es un acto administrativo que se fundamenta en hechos que justifican la necesidad de empezar la sanción. Se realiza un análisis previo para verificar si existen motivos suficientes para creer en la comisión de una infracción.

La cuarta etapa indica que la ausencia de defensa por parte del administrado no le afecta directamente, gracias a la oficialidad de las pruebas y la presunción del instituto como bases del proceso. La administración es responsable de recopilar evidencias que apoyen la sanción, sin depender de la participación del administrado.

El proceso de sanción se divide en tres fases principales:

Iniciación: La autoridad administrativa competente decide iniciar el proceso, o se responde a una queja o denuncia. Puede haber una investigación preliminar para clarificar los hechos y determinar si hay fundamentos sólidos para empezar el proceso formal.



Desarrollo: En esta fase, el instructor recoge pruebas para esclarecer los hechos y establecer las responsabilidades sancionables. Posteriormente, se elabora una propuesta de resolución y el órgano competente decide sobre la sanción.

Conclusión: Tras recibir los procedimientos y alegatos del infractor, el órgano competente emite una resolución fundamentada y justificada, que se notifica tanto al administrado como al denunciante.

En resumen, el proceso de sanción inicia con una indagación preventiva para verificar si hay justificación para empezar formalmente el proceso. Si hay pruebas, se procede; de lo contrario, se archiva. Durante el proceso, se recogen pruebas y se determina la responsabilidad del infractor, culminando con una resolución notificada a todas las partes implicadas.

El procedimiento sancionador empieza con una resolución administrativa que da inicio al proceso. Esta resolución incluye los antecedentes, una descripción de los hechos a investigar, los fundamentos legales para la sanción y, si es necesario, medidas provisionales. Se informa al administrado del cargo y se le da un plazo para responder.

La instrucción del procedimiento es responsabilidad del instructor, que recopila evidencias objetivas para descubrir la verdad material del caso.

Una vez completada la instrucción, el instructor prepara una propuesta de resolución detallando los hechos, los posibles responsables, la normativa infringida, el análisis de pruebas, las circunstancias personales del acusado, los motivos para rechazar argumentos presentados y la sanción o absolución propuesta.

Finalmente, la decisión administrativa es una resolución justificada que establece el veredicto final y, si procede, la imposición de la sanción.



Respecto a las modificaciones en el proceso de sanción, se eliminan aspectos confusos para agilizar el procedimiento. Actualmente, el instructor finaliza la recopilación de pruebas y determina la existencia o no de una infracción, sugiriendo una sanción o declarando la no infracción según corresponda. Luego, el órgano competente puede realizar acciones adicionales y notificar el informe final al administrado, quien dispone de un plazo mínimo de 5 días hábiles para presentar sus argumentos.

4.4. IMPLICANCIAS DE LA IMPLEMENTACION DE LA FASE DE INVESTIGACION PRELIMINAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El artículo 255.2 del TUO de la Ley del Procedimiento administrativo General, establece lo siguiente:

“Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.”

La etapa de investigación preliminar en el proceso sancionatorio actúa como un paso preliminar antes de dar comienzo al procedimiento administrativo sancionador de manera formal. Esta fase tiene como propósito principal permitir que la administración recopile pruebas o indicios sobre la comisión de una infracción potencial, antes de decidir si inicia el procedimiento sancionador.

Esta fase preventiva se basa en la necesidad de llevar a cabo una investigación inicial para establecer si hay motivos suficientes para comenzar el procedimiento sancionador. Incluye



actividades de indagación, investigación e inspección previas para reunir información importante y evaluar si hay señales de una infracción potencial.

Los principios que sustentan la fase de investigación preliminar en el proceso sancionador incluyen:

Eficiencia y efectividad: Permite a la administración determinar la viabilidad de comenzar un procedimiento sancionador antes de dedicar recursos y tiempo a un proceso que podría no tener fundamento.

Protección del derecho a la defensa: Proporciona a los supuestos infractores la oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas antes del comienzo formal del procedimiento sancionador, respetando su derecho a la defensa.

Aseguramiento del debido proceso: Esta fase es crucial para garantizar que se respete el debido proceso en el procedimiento sancionador, ofreciendo a los posibles infractores la chance de presentar sus alegatos por escrito y defender su punto de vista antes de que se tome una decisión final sobre la imposición de una sanción.

Recolección de pruebas: Durante la instrucción preventiva, se acumulan pruebas e indicios que son esenciales para determinar la existencia de una infracción y la responsabilidad del presunto infractor, lo que conduce a una evaluación más precisa.

Prevención de procedimientos infundados: Ayuda a evitar procedimientos sancionadores no justificados, al permitir que la administración realice un análisis preliminar antes de iniciar el proceso formalmente.



Fundamentación de la decisión: Al finalizar esta fase, la autoridad instructora debe elaborar un informe final, donde se establece, con fundamentos, si existe infracción y se sugiere la sanción correspondiente, basándose en los indicios o pruebas obtenidos.

Es crucial reconocer que los fundamentos y características de la fase de instrucción preventiva pueden variar dependiendo de la normativa y las regulaciones específicas de cada jurisdicción y entidad administrativa. Por lo tanto, es imprescindible consultar la legislación y los reglamentos pertinentes para entender plenamente el contexto en el que se desenvuelve la investigación preliminar en un escenario específico.

4.5. LAS GARANTÍAS PROCESALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES INVOLUCRADOS EN LA FASE DE INVESTIGACION PRELIMINAR.

Es crucial en la etapa de investigación preliminar evaluar las garantías procesales y los derechos fundamentales implicados para asegurar un proceso justo y equitativo. Entre las garantías y derechos más significativos se encuentran:

a) Derecho a Defensa: En esta etapa se asegura que el presunto infractor pueda ejercer su derecho a la defensa. Esto incluye la posibilidad de presentar explicaciones escritas, narrar su versión de los hechos y aportar pruebas en su beneficio, además de acceder a la información pertinente y a los procedimientos judiciales que se han llevado a cabo en su contra.

b) Derecho a ser Escuchado: Este derecho implica que el acusado tenga la oportunidad de expresar sus puntos de vista y que sus pruebas y argumentos sean tomados en cuenta durante la instrucción preventiva. Esto abarca la posibilidad de presentar reclamaciones y participar en los procedimientos y diligencias correspondientes.



c) Presunción de Inocencia: Se debe mantener la presunción de que el individuo es inocente hasta que se pruebe lo contrario. En esta fase, no se debe asumir la culpabilidad del individuo hasta que se complete la investigación y el proceso sancionador.

d) Derecho a un Proceso Justo: Esta fase debe adherirse a los estándares de un proceso justo, incluyendo la imparcialidad, la equidad y la posibilidad de debatir los argumentos y pruebas presentadas. Esto implica respetar la neutralidad de quien dirige la instrucción, ofrecer igualdad de oportunidades a todas las partes y permitir un debate abierto.

e) Derecho a Ser Informado: Es fundamental que el presunto infractor sea informado clara y precisamente de las acusaciones en su contra, recibiendo detalles específicos sobre la supuesta infracción, los hechos atribuidos y las evidencias en su contra.

f) Derecho a Contraponer: Durante la investigación preliminar, es esencial garantizar que el acusado pueda impugnar las pruebas y alegatos en su contra. Esto conlleva la posibilidad de presentar pruebas contrarias, cuestionar la validez de las pruebas aportadas por la administración y acceder a información vital para su defensa.

4.6. ANÁLISIS DETALLADO SOBRE LA EFICACIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LA FASE DE INVESTIGACION PRELIMINAR.

La efectividad en la salvaguarda de los derechos y garantías procesales durante la instrucción preventiva depende en gran medida de cómo se implementan estas medidas en la práctica.

Aspectos clave a considerar en este análisis incluyen:



a) Acceso a Información Pertinente: Resulta crucial revisar si se facilita adecuadamente el acceso a información esencial para la defensa, como los procedimientos judiciales, evidencias reunidas e informes relevantes. Un acceso limitado a esta información puede comprometer seriamente la capacidad de ejercer un derecho de defensa efectivo.

b) Establecimiento de Plazos Adecuados: Se debe garantizar que los plazos asignados para que el acusado presente sus alegatos y se realicen las diligencias necesarias sean justos y razonables. Plazos demasiado cortos pueden restringir la oportunidad de una defensa adecuada.

c) Imparcialidad e Independencia del Proceso: La objetividad y autonomía de la autoridad encargada de la instrucción son vitales para un proceso equitativo. Es importante verificar que existan medidas de protección efectivas para prevenir conflictos de interés o influencias externas que puedan comprometer la imparcialidad.

d) Análisis Exhaustivo de Evidencias y Justificación de Decisiones: La revisión de las pruebas obtenidas debe ser meticulosa y exhaustiva. Las decisiones tomadas deben estar claramente justificadas, detallando los hechos y fundamentos que apoyan las conclusiones sobre la existencia de una infracción y las sanciones propuestas.

En resumen, una evaluación crítica sobre la eficacia en la protección de derechos en la fase de instrucción preventiva requiere un examen minucioso de cómo se aplican y se respetan las garantías procesales y derechos fundamentales en la realidad. Es esencial identificar áreas de mejora y sugerir cambios para reforzar la defensa de los derechos de los individuos involucrados en el proceso sancionador.



V. RESULTADOS Y ANALISIS DE LOS HALLAZGOS.

Para la presente investigación, se aplicó la técnica de entrevista a personalidades, abogados concedores del fenómeno, para ello se diseñó la entrevista insertando preguntas, que cumplen los objetivos de la investigación; así como también se realizó análisis de sentencias de expedientes judiciales relativos a la nulidad de sanciones administrativas.

5.1. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS.

5.1.1. ENTREVISTA REALIZADA A GUSTAVO FERNANDEZ BACA:

El entrevistado es abogado a quien se le aplicó la entrevista, y respondió a las preguntas de la siguiente manera:

- ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?

Considera que su respuesta es: El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA



MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considero que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Desconocimiento de los derechos del administrado.
- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE



SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA



MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.

5.1.2. ENTREVISTA REALIZADA A LUIS OROS QUISPE:

El entrevistado es abogado Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Santiago a quien se le aplicó la entrevista, y respondió a las preguntas de la siguiente manera:

- ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?

Considera que su respuesta es: El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de



instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?



Considero que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Desconocimiento de los derechos del administrado.
- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.
- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”



Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.

5.1.3. ENTREVISTA REALIZADA A MIGUEL ANGEL GUEVARA ARAUJO:

El entrevistado es abogado secretario general de la Municipalidad Distrital de Santiago a quien se le aplico la entrevista, y respondió a las preguntas de la siguiente manera:



- ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?

Considera que su respuesta es: El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.



- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considero que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Desconocimiento de los derechos del administrado.
- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.



- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:



- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.

5.1.4. ENTREVISTA REALIZADA A JACINTO CESAR ALVAREZ SARMIENTO:

El entrevistado es abogado a quien se le aplicó la entrevista, y respondió a las preguntas de la siguiente manera:

- ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?

Considera que su respuesta es: El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?



Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considero que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Desconocimiento de los derechos del administrado.
- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?



Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE



SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.

5.1.5. ENTREVISTA REALIZADA A NANCY LAURA ALATA:

La entrevistada es abogada a quien se le aplicó la entrevista, y respondió a las preguntas de la siguiente manera:

- ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?

Considera que su respuesta es: El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.



- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considero que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Desconocimiento de los derechos del administrado.



- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:



- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.

5.1.6. ENTREVISTA REALIZADA A ALCIDES BALLENAS ARRIAGA:

El entrevistado es abogado a quien se le aplicó la entrevista, y respondió a las preguntas de la siguiente manera:

- ¿CÓMO SE DESARROLLA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACION DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 255 DEL TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 EN LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS DEL DISTRITO DE SANTIAGO – 2023?



Considera que su respuesta es: El problema de la falta de implementación de la investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 en el Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago, se desarrolla a partir de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MPLC, que en su artículo 15 no establece la investigación preliminar, más bien en forma contraria a la Ley, crea una primera etapa de actos de instrucción, y establece que a partir de esta etapa se inicia el procedimiento administrativo sancionador, lo que es contrario al artículo 255. Inc. 2 del TUO de la Ley 27444.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Falta de capacitación y desconocimiento del ART. 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal que aplica el RASA.

- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE



SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considero que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Desconocimiento de los derechos del administrado.
- ¿UNA CAUSA QUE ORIGINA LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, (ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444) EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO?

Considera que su respuesta es: Una causa que origina la falta de implementación de la Investigación preliminar en el artículo 15 de la ordenanza municipal N° 005-2022-MDS sobre el régimen de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de Santiago; es:

- Designación de funcionarios, sin contar con el perfil requerido para el puesto, preponderándose la relación político partidaria.
- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE



SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Persistencia de la aplicación indebida del RAS, que genera procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

- ¿UNA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, ESTABLECIDO POR EL INC. 2 DEL ARTICULO 255 DEL TUO DE LA LEY 27444, EN EL ARTICULO 15 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL N°005-2022-MDS SOBRE EL RÉGIMEN DE APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO - 2023”

Considera que su respuesta es: Una consecuencia generada por la falta de implementación de la Investigación preliminar, establecido por el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444, en el artículo 15 del Reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la Municipalidad Distrital de Santiago; es:

- Eventual Imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago, por la vulneración al debido procedimiento administrativo.



5.2. RESULTADO DEL ANALISIS DE SENTENCIAS.

Para la presente investigación, se aplicó el análisis de las sentencias de procesos contenciosos administrativos sobre nulidad de resolución administrativa de sanción, cuyos resultados son los siguientes:

5.2.1. ANALISIS DE LA SENTENCIA 1.

Para analizar la sentencia contenida en la resolución 29 del expediente 00137-2016-0-1018-JM-CI-01, centrándonos en la evidencia que resalta la vulneración al principio del debido procedimiento, o la vulneración a principios como el de legalidad o tipicidad, consideraremos varios aspectos clave:

Debido Proceso y Retroactividad de la Norma: Los demandantes argumentan que las multas impuestas se basan en una Ordenanza Municipal (1-2014) que no estaba en vigencia cuando se realizó la construcción (en 2002). Esto plantea una posible vulneración al principio de legalidad, específicamente en su vertiente de irretroactividad de la norma. Según este principio, no se puede aplicar una norma posterior para juzgar hechos ocurridos antes de su vigencia.

Multas y Causalidad: La Resolución Gerencial de Infraestructura N° 181-2015-GI-MD, que resolvió en parte el recurso de reconsideración, mantuvo la multa por falta de licencia de construcción, pero no redujo el monto a pesar de haber estimado parcialmente el recurso. Además, la Fiscalía opina que la Municipalidad erró al imponer la multa por la construcción de la caseta para la antena, ya que fue realizada por la entidad arrendataria y no por los demandantes. Esto podría indicar una vulneración al principio de causalidad, donde la responsabilidad es asignada sin una conexión directa entre el autor y la infracción.

Trámite Contrario al Sistema Normativo: La Sentencia de Vista declaró la nulidad de todo lo actuado hasta el auto de saneamiento, debido a que el trámite anterior fue contrario a lo previsto



en el sistema normativo vigente. Esto sugiere una violación del principio de debido proceso, ya que el procedimiento aplicado no se ajustó a las normas y principios legales establecidos.

Principio de Tipicidad: Hay una implicación de que las multas impuestas no se ajustan a las infracciones específicas cometidas por los demandantes. La tipicidad exige que, para imponer una sanción, la conducta debe estar claramente descrita y ser preexistente en la ley. La confusión entre las multas por falta de licencia de construcción y por la edificación para telecomunicaciones sugiere una posible vulneración de este principio.

En resumen, la sentencia presenta elementos que sugieren la vulneración de principios fundamentales como el de legalidad (en su aspecto de irretroactividad), causalidad, debido proceso (en términos de procedimiento legal correcto) y tipicidad. Estas vulneraciones afectan la validez y justicia de las sanciones impuestas a los demandantes.

5.2.2. ANALISIS DE LA SENTENCIA 2.

La sentencia contenida en la resolución 28 del expediente 02077-2016-0-1001-JR-CI-01 presenta aspectos interesantes en relación con el principio del debido procedimiento, así como posibles vulneraciones a los principios de legalidad y tipicidad. Aquí está un análisis basado en la información proporcionada:

Vulneración del Principio del Debido Procedimiento: Este principio se refiere a la garantía de que todo procedimiento sancionador se lleve a cabo con respeto a las normas procesales y a las garantías de la persona sancionada. En este caso, la incongruencia parcial en la imposición de la sanción por la infracción 135 ESCAMUL, que no estaba contenida en las papeletas de notificación, representa una clara violación de este principio. El artículo 230.2 de la Ley 27444, referenciado en la sentencia, subraya la importancia de respetar el debido procedimiento, indicando que no se pueden imponer sanciones sin el procedimiento correspondiente.



Vulneración del Principio de Legalidad: Este principio establece que no se puede sancionar ninguna acción que no esté previamente definida como infracción en una norma legal. La imposición de una multa por una infracción que no está detallada en las papeletas de notificación (infracción 135 ESCAMUL) podría interpretarse como una violación de este principio, ya que la sanción se aplica sin una base legal clara y definida.

Vulneración del Principio de Tipicidad: Relacionado con el principio de legalidad, el principio de tipicidad exige que las conductas sancionables estén descritas de manera precisa y clara en la norma. La falta de mención de la infracción 135 ESCAMUL en las papeletas de notificación y la posterior sanción basada en dicha infracción parecen infringir este principio, ya que la conducta sancionada no estaba claramente definida ni tipificada en los documentos pertinentes.

En resumen, la sentencia muestra una clara vulneración al principio del debido procedimiento, al no seguirse los pasos establecidos para la imposición de una sanción. Además, hay indicios de vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, dado que se impone una sanción por una infracción no previamente establecida ni claramente detallada en la normativa aplicable. Estas vulneraciones justifican la decisión del tribunal de declarar la nulidad parcial de la resolución en cuestión.

5.2.3. ANALISIS DE LA SENTENCIA 3.

La sentencia contenida en la resolución N°16 del expediente 01049-2013-0-1001-JR -CI-01, Analizando este resumen de sentencia, se observan elementos relevantes en cuanto a la vulneración de principios fundamentales del derecho, específicamente el debido proceso y posiblemente la legalidad y tipicidad. Aquí están los puntos clave:

Vulneración del Debido Proceso: La sentencia hace énfasis en la importancia del debido proceso no solo en el ámbito judicial sino también en el administrativo. La falta de observancia de este



principio por parte de la entidad demandada, en este caso, la Municipalidad Distrital de Santiago, se evidencia en la inadecuada notificación a la actora antes de la emisión de la Resolución Gerencial que impone sanción.

La incorrecta notificación conlleva a una vulneración del derecho de defensa de la administrada, ya que se le impide formular descargos apropiados y ejercer su derecho a cuestionar las imputaciones.

Principio de Legalidad y Tipicidad: Aunque no se detalla directamente, cualquier acción que contravenga el procedimiento legalmente establecido puede interpretarse como una vulneración del principio de legalidad.

En cuanto a la tipicidad, si bien se menciona la sanción por falta de licencia de construcción, la vulneración parece centrarse más en el procedimiento administrativo que en la tipicidad de la conducta en sí.

Conclusión de la Sentencia: Se confirma la sentencia anterior, declarando fundada la demanda contenciosa administrativa. Esto implica que se reconoce la vulneración de los derechos de la actora, especialmente en lo referente al debido proceso.

La anulación de las resoluciones gerenciales mencionadas refuerza la idea de que hubo una actuación inadecuada por parte de la entidad demandada.

En resumen, el caso presenta una clara vulneración del debido proceso, enfocado principalmente en la falta de una notificación adecuada que garantice el derecho a la defensa. Aunque no se detalla exhaustivamente, se puede inferir también una posible afectación a los principios de legalidad y tipicidad, dado que el procedimiento no siguió los cauces normativos esperados.



5.2.4. ANALISIS DE LA SENTENCIA 4.

El análisis de la sentencia contenida en la resolución 13 del expediente 01049-2013-0-1001-JR-CI-01 presentada revela varios aspectos importantes relacionados con la vulneración de principios jurídicos fundamentales, especialmente el debido procedimiento, legalidad y tipicidad.

Vulneración del Principio de Debido Procedimiento: Notificación Deficiente: La actora no recibió la notificación de manera personal ni directa, lo cual es una infracción clara al derecho de ser informado adecuadamente sobre procedimientos administrativos que le afectan. Este aspecto es crucial en el debido procedimiento, ya que garantiza que la parte afectada tenga la oportunidad de defender sus derechos de manera adecuada.

Falta de Motivación en las Resoluciones: La resolución no parece estar debidamente motivada, un aspecto clave en la legitimidad de los actos administrativos. La falta de un razonamiento jurídico explícito y detallado que vincule los hechos con las leyes aplicadas implica una vulneración al derecho de la actora a comprender las razones de la decisión.

Vulneración del Principio de Legalidad: Inconsistencia en la Aplicación de Normas: La aplicación de una sanción basada en una notificación deficiente y en la ausencia de un descargo adecuado de la actora parece contradecir el principio de legalidad. Este principio exige que todas las acciones administrativas se realicen en conformidad con la ley, y en este caso, parece haberse actuado en base a procedimientos deficientes y no completamente ajustados a las normas aplicables.

Vulneración del Principio de Tipicidad: Indeterminación en la Sanción Aplicada: La sanción impuesta (multa y demolición) parece basarse en una interpretación arbitraria de las normas. La tipicidad exige que las conductas sancionables estén claramente definidas en la ley, y que las sanciones impuestas se ajusten estrictamente a lo que estas normas establecen. Aquí, la falta de



claridad y la omisión de detalles esenciales en la licencia de construcción (como los niveles autorizados) plantean serias dudas sobre si la conducta de la actora realmente encuadra en las infracciones previstas.

En conclusión, la sentencia parece evidenciar serias deficiencias en términos de cumplimiento de los principios de debido procedimiento, legalidad y tipicidad. Estas deficiencias no solo comprometen la validez de las sanciones impuestas, sino que también ponen en entredicho la integridad del proceso administrativo seguido por la Municipalidad.

5.2.5. ANALISIS DE LA SENTENCIA 5.

La sentencia contenida en la resolución N°45 del expediente 183-2013-0-1018-JM-CI-02; podemos identificar varios aspectos que sugieren la vulneración del principio del debido procedimiento, así como potencialmente otros principios como el de legalidad y el de tipicidad.

Vulneración del Debido Procedimiento: Deficiente Notificación: La Ley N° 27444 establece la importancia de una notificación legalmente realizada para la eficacia del acto administrativo. La sentencia indica una notificación deficiente a la demandante, lo que compromete la eficacia del acto administrativo y constituye una violación del debido procedimiento.

Falta de Motivación Adecuada: El principio de motivación adecuada, estipulado en la Ley N° 27444, exige que los actos administrativos estén debidamente fundamentados en derecho. En este caso, parece que la resolución administrativa no fue adecuadamente motivada, lo cual afecta el derecho de la demandante a entender las razones detrás de las decisiones que la afectan.

Posible Vulneración del Principio de Legalidad y Tipicidad: Legalidad y Tipicidad en el Actuar Administrativo: La legalidad implica que las acciones de la administración deben estar basadas en



la ley, y la tipicidad se refiere a que las conductas sancionables deben estar claramente descritas en la normativa. Si las resoluciones emitidas carecen de fundamentos legales claros y precisos o si sancionan conductas no claramente estipuladas, podría haber una vulneración de estos principios.

Derechos de los Administrados en el Procedimiento Administrativo: Derecho a Ofrecer y Producir Pruebas: Este derecho, junto con los principios del impulso de oficio y verdad material, sugiere que la administración tiene la carga de la prueba y debe permitir que todas las pruebas razonablemente propuestas sean producidas. La sentencia parece indicar que este derecho no fue plenamente respetado.

Principios del Derecho Administrativo Involucrados: Impulso de Oficio y Verdad Material: Estos principios implican una actividad probatoria activa por parte de la administración, asegurando que la verdad material sea descubierta y no solo la verdad formal. Si la administración no cumplió adecuadamente con estos principios, podría haber afectado el derecho de la demandante a un procedimiento justo.

En resumen, la sentencia parece indicar una vulneración significativa del principio del debido procedimiento, especialmente en lo que respecta a la notificación y la motivación de los actos administrativos. Además, podría haber una afectación de los principios de legalidad y tipicidad si las acciones de la administración no estaban adecuadamente fundamentadas en la ley o sancionaban conductas no claramente estipuladas en la normativa.



5.3. ANALISIS DE LOS HALLAZGOS.

5.3.1. CONSOLIDADO DE LOS HALLAZGOS DE LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS.

Consolidado de Hallazgos de la Aplicación de Entrevistas:

- Corroboración de Hipótesis:

Hipótesis General: La falta de implementación de la investigación preliminar, como lo establece el inciso 2 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, se desarrolla en la Ordenanza Municipal N°005-2022-MDS del Distrito de Santiago - 2023.

Verificación: Confirmada. Las entrevistas indican que la Ordenanza Municipal N°005-2022-MDS no establece la investigación preliminar requerida, generando una contradicción con el artículo 255, inciso 2, del TUO de la Ley 27444.

- Atención a Preguntas de Investigación:

Problema General: Las respuestas confirman que el problema se origina a partir de la Ordenanza Municipal N°005-2022-MDS, que omite la fase de investigación preliminar y establece, contrariamente a la ley, una etapa de actos de instrucción como inicio del procedimiento sancionador.

- Problemas Específicos Secundarios:

Causas: Se identificaron varias causas:

Falta de capacitación y desconocimiento del artículo 255 del TUO de la Ley 27444.

Desconocimiento de los derechos del administrado.

Designación de funcionarios sin el perfil adecuado, priorizando vínculos político-partidarios.



Consecuencias: Se destacaron dos principales consecuencias:

Persistencia de la aplicación indebida del Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS), generando procedimientos administrativos nulos de pleno derecho.

Eventual imputación de responsabilidades a la Municipalidad Distrital de Santiago por vulnerar el debido proceso administrativo.

- Cumplimiento de Objetivos:

El estudio logró identificar y detallar el desarrollo del problema central relacionado con la falta de implementación de la investigación preliminar en la ordenanza municipal en cuestión.

Se identificaron claramente las causas y consecuencias del problema, proporcionando una comprensión detallada de los factores subyacentes y sus efectos.

- Observaciones Finales:

Las entrevistas revelaron una falta de alineación entre la Ordenanza Municipal y el TUO de la Ley 27444, lo cual es fundamental para garantizar procedimientos administrativos justos y acordes a la ley.

Se resalta la necesidad de capacitación y adecuada selección de personal en la Municipalidad Distrital de Santiago para mejorar la conformidad con las normativas vigentes y evitar procedimientos nulos o la imputación de responsabilidades administrativas.



5.3.2. CONSOLIDADO DE LOS HALLAZGOS DEL ANALISIS DE SENTENCIAS SOBRE NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE SANCION.

Tras analizar las sentencias en cuestión, podemos concluir que existe una tendencia sistemática de vulneración al debido procedimiento por parte de la Municipalidad Distrital de Santiago. Esta vulneración se manifiesta en varios aspectos clave:

Falta de Notificación Adecuada: Las sentencias destacan que, en muchos casos, las notificaciones de la municipalidad no cumplen con los requisitos de claridad y precisión necesarios. Esto impide que los afectados puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa.

Inobservancia de Plazos Legales: Se evidencia un patrón de no respetar los plazos establecidos por la ley para la realización de ciertos procedimientos administrativos. Esto no solo genera incertidumbre, sino que también afecta la eficacia y eficiencia del proceso.

Falta de Motivación de los Actos Administrativos: Varios casos muestran que las decisiones de la Municipalidad carecen de una fundamentación adecuada y detallada, lo que es esencial para garantizar la transparencia y el derecho a un recurso efectivo.

Desatención a los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad: En las decisiones de la Municipalidad se observa una falta de balance entre los medios utilizados y los fines perseguidos, lo que lleva a acciones que pueden considerarse excesivas o inadecuadas frente a la situación particular.

Irregularidades en el Proceso Sancionador: Se identifican falencias en la forma en que la Municipalidad lleva a cabo los procedimientos sancionadores, incluyendo la falta de pruebas suficientes o la incorrecta aplicación de normativas.



La recurrencia de estas irregularidades indica una necesidad urgente de revisión y reforma en los procedimientos administrativos de la Municipalidad Distrital de Santiago para asegurar el cumplimiento del debido proceso y la protección de los derechos de los ciudadanos, sobre todo insertar el reconocimiento claro y operativo de la investigación preliminar.

5.4. DISCUSION Y CONTRASTACION TEORICA DE LOS HALLAZGOS.

5.4.1. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS CONCLUSIONES DEL ANTECEDENTE DE ESTUDIO 1 Y LAS HIPÓTESIS CORROBORADAS.

5.4.1.1.SIMILITUDES.

- Foco en Sanciones Administrativas: Tanto las conclusiones de Pacheco Sobarzo como las hipótesis de esta tesis se centran en las sanciones administrativas. Ambos buscan comprender mejor cómo se aplican estas sanciones en el contexto de una municipalidad.
- Periodo Temporal Específico: La tesis y las hipótesis de esta investigación, parecen centrarse en periodos de tiempo específicos, lo que permite un análisis más detallado y contextualizado de las prácticas administrativas.
- Interés en Patrones de Comportamiento: Ambos estudios muestran interés en identificar patrones o tendencias en la aplicación de sanciones administrativas.

5.4.1.2.DIFERENCIAS.

- Alcance del Estudio: La tesis de Pacheco Sobarzo se limita a la Municipalidad Distrital de Los Olivos entre 2015 y 2016, mientras que las hipótesis de esta investigación podrían tener un alcance más amplio o diferente en términos de ubicación geográfica o temporal.
- Específicos Tipos de Sanciones y su Evolución: La tesis concluye que hay un incremento en las sanciones relacionadas con la comercialización entre 2015 y 2016, con detalles específicos sobre el porcentaje de resoluciones emitidas y no emitidas. Las hipótesis de la



presente investigación podrían no estar enfocadas específicamente en la comercialización o podrían abordar la evolución de las sanciones de manera diferente.

- Metodología y Enfoque Analítico: La metodología de Pacheco Sobarzo puede diferir de la empleada en las hipótesis de la presente investigación. Esto podría incluir diferencias en la recolección de datos, análisis estadístico, o marco teórico.

5.4.1.3.INTERSECCIÓN DE TEMÁTICAS.

- Administración Pública y Gestión de Sanciones: Existe una intersección clara en el interés por comprender cómo se gestionan las sanciones administrativas dentro de una entidad municipal. Esto sugiere una preocupación común por la eficiencia y efectividad en la administración pública.
- Impacto y Consecuencias de las Sanciones: Ambos estudios podrían interceptar en el análisis de las consecuencias que tienen estas sanciones para la comunidad y para la administración municipal.
- Variables Influenciadoras: Tanto la tesis como las hipótesis de la presente investigación podrían explorar variables que influyen en la imposición de sanciones, como la política local, la economía, o aspectos socioculturales.

Este análisis comparativo revela tanto puntos de convergencia como áreas de divergencia entre la tesis de Pacheco Sobarzo y las hipótesis de la presente investigación, proporcionando una base sólida para una discusión más profunda y una investigación futura.



5.4.2. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS CONCLUSIONES DEL ANTECEDENTE DE ESTUDIO 2 Y LAS HIPÓTESIS CORROBORADAS.

Para realizar un análisis comparativo entre las conclusiones del estudio de Hanco Flores & Paullo Davalos (2021) y la hipótesis de tu tesis, siguiendo la estructura de similitudes, diferencias e intersección de temáticas, procedemos de la siguiente manera:

5.4.2.1.SIMILITUDES.

- Enfoque en la Administración Pública Local: Tanto las hipótesis como el estudio de Hanco Flores & Paullo Davalos se centran en el análisis de la gestión de actos administrativos en el ámbito municipal.
- Problemática de la Ejecución de Sanciones: Ambos trabajos abordan problemas relacionados con la ejecución y efectividad de las resoluciones administrativas en el contexto municipal.

5.4.2.2. DIFERENCIAS.

- Objetivo Específico: Las hipótesis se enfoca en la eficiencia de la gestión administrativa en la imposición de sanciones en la municipalidad de Cusco, mientras que el estudio de Hanco Flores & Paullo Davalos se concentra en la incidencia de la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos en San Jerónimo.
- Aspectos Legales y Procedimentales: El estudio de Hanco Flores & Paullo Davalos hace énfasis en las implicancias legales y el cambio en los plazos de ejecutoriedad, un aspecto que no se detalla específicamente en las hipótesis.
- Contexto y Localización: Mientras tu investigación se centra en la Municipalidad de Santiago, el estudio de Hanco Flores & Paullo Davalos analiza la situación en San



Jerónimo, lo que puede implicar diferencias en el marco normativo y administrativo específico de cada localidad.

5.4.2.3. INTERSECCION DE TEMATICAS.

- **Gestión de Actos Administrativos:** Ambos estudios se interesan en cómo las municipalidades gestionan y aplican los actos administrativos, especialmente en lo que respecta a las sanciones y multas.
- **Desafíos en la Administración Pública:** Tanto las hipótesis como el estudio de Hanco Flores & Paulo Davalos identifican y abordan desafíos en la administración pública, especialmente en términos de eficiencia, legalidad y efectividad en el manejo de los procedimientos administrativos.
- Este análisis comparativo muestra que, a pesar de sus diferencias específicas en enfoque y contexto, ambos estudios contribuyen a un entendimiento más profundo de los retos enfrentados por las municipalidades peruanas en la gestión de actos administrativos y la imposición de sanciones. Estos hallazgos pueden ser fundamentales para proponer mejoras en la administración pública local en Perú.



VI. PROYECTO DE ORDENANZA MUNICIPAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 15 HE INSERTA EL ESQUEMA OPERATIVO DE LA INVESTIGACION PRELIMINAR.

PROYECTO DE ORDENANZA MUNICIPAL N° [NÚMERO DE ORDENANZA]

Artículo 1. Modificación del Artículo 15 de la [Nombre de la Ordenanza Municipal vigente]

Se modifica el Artículo 15 de la [Nombre de la Ordenanza Municipal vigente] para incluir un esquema detallado de intervención en la investigación preliminar, asegurando el respeto a los derechos del administrado y el debido procedimiento. El artículo quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 15. Procedimiento de Investigación Preliminar

La municipalidad, a través de Oficina de Fiscalización o la que haga sus veces, realizará investigaciones preliminares según el esquema detallado en el Anexo 'Esquema de Intervención para la Investigación Preliminar'.

Este esquema garantizará el respeto a los derechos del administrado y la observancia del debido procedimiento."

Artículo 2. Inclusión del Esquema de Intervención para la Investigación Preliminar

Se añade a la presente ordenanza el Anexo 'Esquema de Intervención para la Investigación Preliminar', que contempla los siguientes pasos:

1. Identificación de la Situación:



- Detectar situaciones que requieran investigación.
 - Realizar un análisis inicial de la información disponible.
2. Notificación Preliminar al Administrado:
- Informar sobre la existencia de una investigación preliminar.
 - Garantizar que el administrado conozca sus derechos y el objeto de la investigación.
3. Recolección y Análisis de Información:
- Recabar información y documentación relevante.
 - Analizar la información para identificar hechos y posibles responsables.
4. Respeto al Debido Procedimiento:
- Mantener la confidencialidad e imparcialidad durante la recopilación.
 - Permitir al administrado presentar su versión y aportar pruebas.
5. Determinación Preliminar:
- Evaluar si la información justifica iniciar un procedimiento administrativo sancionador.
 - Considerar evidencias, contexto y gravedad de la situación.
6. Comunicación de Resultados Preliminares:
- Informar sobre los hallazgos preliminares.
 - Ofrecer oportunidad de observaciones o alegatos finales al administrado.
7. Decisión de Proceder o Archivar:
- Decidir con base en la investigación si proceder con sanciones o archivar el caso.
 - Fundamentar, transparentar y documentar la decisión.
8. Notificación de la Decisión:
- Notificar sobre la decisión tomada y los pasos siguientes.



- Informar sobre los derechos del administrado en el procedimiento sancionador.

Artículo 3. Implementación y Capacitación

La Municipalidad Distrital de Santiago será responsable de la implementación de este esquema, incluyendo la capacitación del personal y la difusión de los procedimientos a la ciudadanía.

Artículo 4. Vigencia

Esta ordenanza entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial o medio de comunicación oficial.

Dado en la sala de sesiones del Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Santiago, a los [Fecha de aprobación].

[Firma del Alcalde]

[Nombres y Apellidos del Alcalde]

Alcalde de [Nombre de la Municipalidad]

Este proyecto refleja un enfoque más detallado y respetuoso hacia el administrado, asegurando un proceso transparente y justo en la investigación preliminar.



CONCLUSIONES

PRIMERA: Incongruencia Normativa y Sus Implicaciones: La discordancia entre la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MDS y el artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 genera desafíos significativos en la correcta aplicación del proceso de investigación preliminar dentro de los procedimientos administrativos sancionadores. Esta falta de coherencia normativa no solo complica la implementación efectiva de dichos procedimientos sino que también puede llevar a la anulación de los mismos, siendo considerados nulos de pleno derecho. Esta situación destaca la necesidad urgente de alinear las normativas locales con los marcos legales nacionales para asegurar la validez y eficacia de los procedimientos administrativos.

SEGUNDA: Impacto del Desconocimiento y la Capacitación Inadecuada: La eficacia de la implementación del Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas (RASA) se ve comprometida por la falta de capacitación adecuada y el desconocimiento de sus disposiciones, especialmente el artículo 255 del TUO de la Ley 27444, por parte del personal encargado de su aplicación. Esta situación se agrava aún más por la asignación de responsabilidades a funcionarios que no cuentan con el perfil adecuado, muchas veces como resultado de decisiones influenciadas por intereses políticos partidistas. La capacitación efectiva y la selección cuidadosa del personal basada en competencias profesionales son esenciales para garantizar una aplicación adecuada de la investigación preliminar y, por ende, del RASA.

TERCERA: Vulneración del Debido Procedimiento Administrativo: La incorrecta aplicación del RASA, específicamente la omisión de una adecuada investigación preliminar, vulnera el principio del debido procedimiento administrativo. Esta práctica no solo pone en riesgo la legalidad de las actuaciones administrativas sino que también expone a la Municipalidad Distrital



de Santiago a posibles responsabilidades legales. Es imperativo revisar y ajustar los procedimientos existentes para asegurar el cumplimiento del debido proceso, protegiendo así los derechos de los administrados y manteniendo la integridad legal de las acciones municipales.



RECOMENDACIONES

PRIMERA: Armonización Normativa: Se recomienda una revisión y modificación del artículo 15 de la Ordenanza Municipal N° 005-2022-MDS para que esté en conformidad con el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la Ley 27444. Esto aseguraría la legalidad y validez de los procedimientos administrativos sancionadores.

SEGUNDA: Programas de Capacitación: Es crucial implementar programas de capacitación y actualización constante para el personal involucrado en la aplicación del RASA. Esto debería enfocarse en el conocimiento detallado del marco legal aplicable y en la importancia del respeto a los derechos del administrado y también se sugiere mejorar los procesos de selección y designación de funcionarios para que estos cumplan con los perfiles requeridos. Debe priorizarse la competencia y la experiencia profesional por encima de afiliaciones político-partidarias.

CUARTA: Mecanismos de Supervisión y Evaluación: Establecer mecanismos efectivos de supervisión y evaluación de los procedimientos administrativos sancionadores. Esto ayudaría a identificar y corregir rápidamente cualquier desviación del debido proceso legal y promover iniciativas para educar a los ciudadanos sobre sus derechos en el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores. Esto podría incluir la publicación de material informativo y la realización de talleres o seminarios.



BIBLIOGRAFIA.

- Baca Oneto, V., & Abruña Puyol, A. (s.f.). *El reglamento, ¿Acto administrativo en el Derecho peruano?* Recuperado el 28 de 02 de 2023, de <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/1529/1252>
- Cabrera Vasquez, M., & Quintana Vivanco, R. (2015). *Derecho Administrativo & derecho procesal administrativo*. Lima: Ediciones legales.
- Casafranca Álvarez , A. (2020). *El procedimiento administrativo: concepto, sujetos, estructura y tipos*. Recuperado el 08 de 11 de 2022, de <https://lpderecho.pe/el-procedimiento-administrativo-concepto-sujetos-estructura-y-tipos/>
- Crispin Cordova, D., & Manhualaya Rodriguez, E. (2019). *Inobservancia del principio de proporcionalidad en las multas aplicadas por la Municipalidad distrital de San Agustín de Cajas-periodo 2017*. Huancayo: Universidad Peruana de los Andes.
- Cuba Barineza, I. (2019). *Investigar en Derecho*. Cusco: universidad Andina del Cusco.
- Decreto legislativo 1068. (s.f.). *Decreto legislativo del sistema de defensa jurídica del Estado*.
- Hanco Flores, H., & Paullo Davalos, R. (2021). *La perdida de ejecutoriedad de los actos administrativos (resoluciones de sancion y multa) firmes y consentidos en la Municipalidad distrital de San Jeronimo – años 2015 y 2016*. Cusco: Universidad Andina del Cusco.
- Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades. (s.f.).



- *Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972. (s.f.).*
- MARCO CABRERA VASQUEZ. (s.f.). TUO DE LA LEY 27444 APROBADO D.S. 004-2019-JUS . LIMA, PERU.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Produgrafia E.I.R.L.
- Pacheco Sobarzo, E. (2017). *Sanciones administrativas aplicadas en la Municipalidad distrital de Los Olivos, 2015-2016*. Lima: Universidad Cesar Vallejo.
- Rondinel, A. C. (2015). *APLICACIÓN DEL PRINCIPIO NE BIS IN ÍDEM COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y EL CONTROL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. Lima.
- SAMPIERI, R. H. (2013). *METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION PARA BACHILLERATO* . MEXICO D.F.: McHrawHill.
- Sánchez Espinoza, R. (2022). *El proyecto y la tesis jurídica*. Lima: Ffcaat.
- *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. (s.f.). Lima.*
- VASQUES, M. C. (2019). *COMENTARIOS AL TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL D.S. 004-2019-JUS. LIMA: LEGALES EDICIONES.*